

CMIREPORT

Orçamento, Estado e Povo

Processo de Orçamento, Sociedade Civil e
Transparência em Angola

Jan Isaksen
Inge Amundsen
Arne Wiig

com Cesaltina Abreu

R 2007: 14

Orçamento, Estado e Povo

Processo de Orçamento, Sociedade Civil e Transparência em Angola

Jan Isaksen
Inge Amundsen
Arne Wiig

com Cesaltina Abreu

R 2007: 14

Relatórios CMI

Esta série pode ser encomendada a:

Chr. Michelsen Institute
P.O.Box 6033 Postterminalen,
N-5892 Bergen, Noruega
Tel: + 47 55 57 40 00
Fax: + 47 55 57 41 66
E-mail: cmi@cmi.no
Web: www.cmi.no

Preço: 90 Coroas Norueguesas

ISSN 0805-505X

ISBN 978-82-8062-216-7

Este relatório encontra-se também disponível no seguinte endereço: www.cmi.no/publications
This report is also available in English: www.cmi.no/publications

Palavras-chave:

Angola
Orçamento
Finanças Públicas
Sociedade civil
Política

Número do projeto:

26041

Título do projeto:

Budget process and transparency in Angola

Título original do relatório:

Budget, State and People. Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola (CMI R 2007:7)

Índice

ÍNDICE	III
CAIXAS	V
FIGURAS.....	V
TABELAS	V
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	VII
INTRODUÇÃO.....	VII
PROCESSO E NORMAS	VII
CONCLUSÕES A NÍVEL POLÍTICO.....	VII
CONCLUSÕES A NÍVEL INSTITUCIONAL	VIII
O PROCESSO ORÇAMENTAL	VIII
O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL	IX
PARA A SOCIEDADE CIVIL.....	X
O PAPEL DOS PARCEIROS INTERNACIONAIS	XI
1. INTRODUÇÃO	1
2. ORÇAMENTOS E PROCESSOS ORÇAMENTAIS.....	2
2.1 FUNÇÕES E OBJECTIVOS DOS SISTEMAS ORÇAMENTAIS	2
2.2 DIFERENTES ENQUADRAMENTOS LEGAIS PARA OS PROCESSOS ORÇAMENTAIS	5
2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS QUE MOLDARAM O SISTEMA ORÇAMENTAL ANGOLANO.....	6
3. INSTITUIÇÕES DO ESTADO ENVOLVIDAS NO PROCESSO ORÇAMENTAL	9
3.1 O LEGISLATIVO	9
3.1.1 <i>Breve visão geral</i>	9
3.1.2 <i>Organização Parlamentar</i>	10
3.1.3 <i>A Elaboração de Leis no Parlamento</i>	10
3.1.4 <i>Perspectivas de Desenvolvimento Futuro</i>	11
3.2 O EXECUTIVO	12
3.2.1 <i>O Presidente e o Conselho de Ministros</i>	12
3.2.2 <i>Ministérios e Administração Local</i>	12
3.3 O JUDICIÁRIO	14
4. O PROCESSO DE ORÇAMENTO EM ANGOLA.....	16
4.1 PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO	16
4.1.1 <i>Visão Geral</i>	16
4.1.2 <i>Receitas</i>	19
4.1.3 <i>Despesa Corrente</i>	19
4.1.4 <i>O Orçamento de Desenvolvimento</i>	21
4.2 DECISÕES DO CONSELHO DE MINISTROS.....	23
4.3 APROVAÇÃO LEGISLATIVA	23
4.4 COBERTURA DOS MEDIA.....	25
4.5 DISPÊNDIO E CONTROLO DO FINHEIRO PÚBLICO	27
4.5.1 <i>Visão geral</i>	27
4.5.2 <i>Gestão financeira</i>	29
4.5.3 <i>Aquisições</i>	30
4.5.4 <i>Gestão da dívida</i>	34
4.5.5 <i>Contabilidade e Relatório</i>	35
4.5.6 <i>Descentralização das finanças públicas</i>	37
4.6 RECURSOS DO SECTOR PÚBLICO	40
4.6.1 <i>A importância do crescimento das receitas do petróleo</i>	40
4.6.2 <i>Arranjos fiscais no sector do petróleo</i>	41
4.6.3 <i>Comparações dos arranjos fiscais</i>	43

4.6.4	<i>Desafios: Transparência, Tributação e Sonangol</i>	45
4.7	AUDITORIA, SUPERVISÃO E CONTROLO	49
4.7.1	<i>Instituições estatais de auditoria</i>	49
4.7.2	<i>Papel do parlamento</i>	51
5.	TRANSPARÊNCIA E ORÇAMENTO	54
5.1	O QUE É TRANSPARÊNCIA?	54
5.2	PORQUE É A TRANSPARÊNCIA IMPORTANTE?	55
5.3	O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA	57
5.4	PORQUE É A TRANSPARÊNCIA TÃO DIFÍCIL DE IMPLEMENTAR?	57
5.5	QUE TRANSPARÊNCIA TEM O PROCESSO DE ORÇAMENTO DE ANGOLA?	59
6.	O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE ORÇAMENTO	63
6.1	O PROCESSO DE PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO	63
6.2	RECEITAS PÚBLICAS E CARGA FISCAL	65
6.3	DESPESA PÚBLICA	66
6.4	CONTABILIDADE E AUDITORIA	67
6.5	CAPACITAÇÃO PARA TRABALHO DE ORÇAMENTO	69
6.6	POTENCIAL PARA O TRABALHO DE ORÇAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL EM ANGOLA	72
7.	CONCLUSÕES	74
7.1	SÃO PRECISAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS	74
7.2	SÃO PRECISAS REFORMAS E MELHORIAS INSTITUCIONAIS	75
7.3	FRAQUEZAS DO PROCESSO DE ORÇAMENTO	76
7.4	SOCIEDADE CIVIL FRACA COM ALGUM POTENCIAL	80
8.	RECOMENDAÇÕES	82
8.1	PONTOS PARA A TRANSPARÊNCIA	82
8.2	INCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL	83
8.3	PAPEL PARA OS PARCEIROS INTERNACIONAIS	84
	ANEXO 1: ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	87
	ANEXO 2: REFERÊNCIAS E LITERATURA	89

Caixas

CAIXA 1	PONTOS FRACOS NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS VISTOS PELO GOVERNO	8
CAIXA 2	CARACTERÍSTICAS CHAVE DA LEI DO ORÇAMENTO	17
CAIXA 3	ORGANIZAÇÕES CHAVE E CONCEITOS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE ANGOLA	29
CAIXA 4	PROBLEMAS NAS AQUISIÇÕES (PROCUREMENT) EM ANGOLA	33
CAIXA 5	ALGUMAS MEDIDAS ESSENCIAIS CONTRA CORRUPÇÃO NAS AQUISIÇÕES E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	34
CAIXA 6	DESAFIOS PARA A REFORMA DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL EM ANGOLA	39
CAIXA 7	PONTOS CHAVE NO DECRETO LEI 02/07	40
CAIXA 8	REGIMES FISCAIS DAS COMPANHIAS PETROLÍFERAS EM ANGOLA	43
CAIXA 9	PODERES E RESPONSABILIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS	51
CAIXA 10	COMISSÃO AFRICANA ANTI-CORRUPÇÃO	53
CAIXA 11	TRANSPARÊNCIA; AUDIÊNCIA E FORMAS	55
CAIXA 12	COMO PODE A TRANSPARÊNCIA CONTRIBUIR PARA MELHORAR O SISTEMA DO ORÇAMENTO?	56
CAIXA 13	IBP SOBRE TRANSPARÊNCIA NO ORÇAMENTO EM ANGOLA	60
CAIXA 14	CONFERÊNCIAS PRÉ-ORÇAMENTO	65
CAIXA 15	ORÇAMENTAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO LOCAL NA AMÉRICA LATINA	69
CAIXA 16	EFEITOS DO TRABALHO ORÇAMENTAL	71
CAIXA 17	PROJECTO ORÇAMENTO AFRICA	71

Figuras

FIG 1	ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	13
FIG 2	CALENDÁRIO DA PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO	18
FIG 3	VISÃO GERAL DO SIGFE	22
FIG 4	ARTIGOS NOS MEDIA SOBRE ORÇAMENTO – POR MÊS	27
FIG 5	COMPARAÇÃO DE DIFICULDADES GLOBAIS DE REGIMES FISCAIS	44

Tabelas

TABELA 1	ANÁLISE DO INTERESSE DOS MEDIA ANGOLANOS PELO ORÇAMENTO DE ESTADO	26
TABELA 2	RENDIMENTO NACIONAL E CONTAS FISCAIS	41
TABELA 3	PONTUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL PARA GOVERNAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NO SECTOR DO PETRÓLEO	48
TABELA 4	TRANSPARÊNCIA EM ANGOLA – MOTIVAÇÃO, POTENCIAIS E OBSTÁCULOS	59
TABELA 5	COMPARAÇÃO DE SUMÁRIOS DE EXERCÍCIO DE ORÇAMENTO ABERTO PARA ALGUNS PAÍSES AFRICANOS	61

Sumário Executivo

Introdução

A *Embaixada da Noruega em Luanda*, através da *Norad (Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento)*, contratou o *Chr. Michelsen Institute* para conduzir este estudo sobre os obstáculos e oportunidades para um aumento de transparência e consulta popular no estabelecimento de prioridades na gestão da despesa pública em Angola e no manuseamento das receitas. Os objectivos globais do estudo são contribuir para um aumento da percepção sobre o estado presente da transparência orçamental e abertura ao público em Angola e indicar vias pelas quais se possa aumentar esta transparência e abertura. As conclusões e recomendações no relatório são da responsabilidade dos seus autores e não são necessariamente partilhadas ou apoiadas pela Embaixada da Noruega em Luanda.

Procurámos descrever o sistema orçamental e seus processos tal como a nossa missão os encontrou em final de 2006. Procurámos apontar as fraquezas que detectámos e, em certa medida, como podem elas ser geridas e, em particular, que melhorias na transparência e estímulo do interesse público pelas matérias orçamentais através da sociedade civil podem contribuir para a melhoria do processo orçamental em Angola.

Processo e normas

O processo orçamental compreende procedimentos de natureza política, burocrática e técnica de preparação e execução orçamental. O processo orçamental inclui o estabelecimento de prioridades, a construção do orçamento pela administração pública e a sua aprovação política pela legislatura; a implementação de provisões orçamentais; a revisão e a preparação de relatórios de execução orçamental ao longo do ano fiscal e a auditoria final.

Normativamente, o processo orçamental numa sociedade democrática deve reflectir os objectivos e aspirações populares. Por isso, o processo orçamental deve:

- ser participativo e envolver os cidadãos na sua formulação;
- ser transparente, para que os governos possam prestar contas perante o público sobre as suas prioridades, se houve despesas a mais ou gastos a menos;
- definir correctamente as prioridades para que se tomem em consideração as necessidades básicas da maioria da população e as questões de desenvolvimento mais prementes.

Este relatório examina todas as fases do ciclo orçamental. Seguem-se as nossas conclusões.

Conclusões a nível político

As principais mudanças que têm de ser levadas em linha de conta para que o processo orçamental seja de maior importância são a introdução de eleições livres e justas; direitos políticos garantidos e protegidos; garantias legais das credenciais democráticas dos partidos políticos; financiamento e operação; o fortalecimento do judiciário e do parlamento nos seus poderes de escrutínio e controle; e o reforço de instituições independentes de supervisão financeira (auditores e controladores contabilísticos).

Conclusões a nível institucional

Em Angola, as instituições do Estado envolvidas no processo orçamental são todas bastante fracas em termos de reformas. A aprendizagem e melhorias têm tido lugar, em particular, no *Ministério das Finanças*, no *Comissão de Economia e Finanças* do Parlamento e ao nível da instituição suprema de auditoria, o *Tribunal de Contas*. Outras instituições são igualmente fracas ou não-existent.

O parlamento tem pouco apoio profissional e até agora, só enfrentou um verdadeiro processo orçamental duas ou três vezes, embora experiência e capacidade pareçam estar a desenvolver-se de forma positiva.

O sistema de tribunais é ainda fraco e alguns lugares no próprio Tribunal Supremo continuam sem ser preenchidos.

A instituição suprema de auditoria em Angola, o Tribunal de Contas, começou a funcionar recentemente e, precisa ainda de reforçar substancialmente as suas competências, recursos e capacidades. Embora tenha fortes poderes conferidos legalmente, ainda não foi produzido qualquer relatório de auditoria e as suas investigações e recomendações como tribunal não são de conhecimento público. A lei de 1996 sobre a comissão anti-corrupção ainda não foi levada à prática.

O *Instituto Nacional de Estatística* (INE) é uma instituição débil, embora ele deva estar à frente do sistema nacional de estatísticas, os elementos básicos das estatísticas nacionais onde as atribuições orçamentais devem ser baseadas são pouco credíveis ou inexistentes.

As administrações provinciais e locais têm grandes deficiências na sua legitimidade assim como lhes falta capacidade profissional para analisar e definir a prestação de serviços públicos.

Os municípios, um dos patamares mais baixos na hierarquia administrativa, têm orçamentos que são parte do orçamento do respectivo governo provincial. Não há cargos eleitos nas administrações dos municípios a quem se deva prestar contas. Há experiências a decorrer para um novo tipo de administração municipal nalgumas províncias, assim como foi introduzida no princípio de 2007 uma nova lei sobre os governos locais.

O Processo Orçamental

A importância de uma gestão correcta do sistema de finanças públicas é particularmente significativa para Angola por causa da larga fatia que tem o sector público no PIB e, também, por causa das receitas substanciais que serão remetidas ao fisco ao longo da próxima década. Poucos países em África, ricos em minerais conseguiram lidar com sucesso com “o paradoxo da abundância”. Nos que tiveram sucesso, um dos elementos chave é a sua capacidade institucional em processos orçamentais bem elaborados onde se nota boa disciplina fiscal e bons resultados redistributivos.

O sistema orçamental de Angola foi conformado pela história da administração colonial, da guerra civil e das variadas flutuações económicas.

O quadro constitucional angolano, tomando como ponto de partida o seu estatuto de colónia e mais tarde um regime de partido único, resultou em instituições e processos orçamentais fortemente centralizados.

O nosso estudo, assim como os dados cruzados pelo país através do *Projecto Internacional sobre o Orçamento* (*International Budget Project*, IBP), identificou duas deficiências cruciais no processo orçamental em Angola, ambas relacionadas com a falta de transparência; a proposta governamental de orçamento não é debatida publicamente, da mesma forma que não é preparado um ante-projecto de orçamento, e não há reconciliação entre as rubricas da despesa orçamentada e a sua execução e não são feitos relatórios de auditoria às contas.

As bases elementares da política orçamental parecem ser pouco claras.

Angola, como muitos outros países em África, não tem um sistema de planificação que crie um consenso nacional e um plano que enfatize as decisões de fundo tomadas nas fases preliminares da preparação do orçamento. E o orçamento bienal não cumpre este papel.

Há uma base legal apropriada para lidar com o orçamento explicitada na *Lei Orgânica Orçamental* mas, não há uma adesão plena aos seus princípios. O processo de preparação orçamental, habitualmente envolto num manto de secretismo, tem lugar no seio do governo e sobretudo junto do Ministério das Finanças. As *Despesas Correntes e os Investimentos* são divididos, respectivamente, entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Planificação mas a cooperação entre as duas instituições é insuficiente.

O tempo limitado concedido à preparação do orçamento reduz o espaço para análise e discussão antes da aprovação do orçamento. Não há esboços orçamentais preparados à semelhança do recomendado pela OCDE “*As Melhores Práticas para a Transparência Orçamental*”, nem são organizadas conferências de preparação orçamental.

A execução orçamental é problemática porque Angola tem dois sistemas paralelos de finanças públicas: um sistema convencional de *Gestão das Finanças Públicas* sob tutela do Ministério das Finanças; e um sistema informal operado (maioritariamente) pela *Sonangol*.

No sistema convencional, a utilização do racionamento de *cash* na gestão financeira torna difícil para os departamentos orçamentais adoptarem planos e procedimentos eficientes para as suas actividades. É difícil assegurar que os compromissos dos departamentos estão em linha com as finanças disponíveis, o que faz com que esses departamentos sejam tentados a sobreorçamentarem. Daí resultam atrasos nos pagamentos a fornecedores, o que faz com que os credores considerem o governo um mau pagador. Espera-se que, algumas destas deficiências sejam aliviadas pelo *Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado* (SIGFE) a ser implementado.

Embora as leis de Angola não permitam a publicação das contribuições fiscais pelas companhias petrolíferas de forma individualizada, e o país não tenha decidido ainda, subscrever os princípios *EITI* ou *PWYP*, parece existir um movimento para uma maior transparência, como é exemplificado pelas últimas auditorias feitas à Sonangol e numa maior transparência nos recentes concursos para a concessão de blocos de exploração petrolífera.

A pesquisa comparativa internacional indica que a transparência orçamental em Angola é das mais baixas no mundo. Uma comparação com outros países africanos mostra que o performance de Angola em quase todos os aspectos relacionados com transparência orçamental é um dos piores casos.

Os problemas sérios com que se defrontam os governos locais na preparação e execução orçamental têm sobretudo como base problemas de capacidade das administrações locais e atitudes autoritárias derivadas de um sistema hierárquico burocrático-militar, a falta de autonomia, ligações deficientes entre o nível local e o nível central e falta de capacidade sectorial na execução do orçamento e no desempenho do serviço público.

As duas instituições de auditoria em Angola são a *Inspecção Nacional de Finanças* (INF) e o *Tribunal de Contas*. O INF é, predominantemente, uma instituição de auditoria interna, enquanto o Tribunal é a instituição suprema de auditoria em Angola que tem um poderoso mandato. Contudo, nenhuma destas instituições funciona em pleno. Ambas têm problemas de recursos. A Inspecção, por acréscimo, gere um sistema que parece estar mais preocupado com a legalidade da despesa do que com a eficiência, a fiscalização e o desempenho.

O papel da Sociedade Civil

A sociedade civil é historicamente fraca em Angola e o espaço social e político para a sociedade civil é limitado. As autoridades angolanas ainda não aceitaram plenamente o papel da sociedade civil nas suas funções de controlo e fiscalização, e o seu espaço legal é restrito. Embora muito poucas organizações da sociedade civil em Angola tenham especial enfoque nos assuntos de finanças públicas, pensamos que há um espaço considerável para “trabalho orçamental” em Angola. São exemplos de trabalho positivo sobre assuntos orçamentais a pressão sobre o Governo para subscrever os princípios EITI e a pressão para uma mais justa distribuição dos recursos naturais de

Angola exercida pela *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* (CEAST), e a participação da organização *Catholic Relief Services* (CRS) no projecto *Orçamento Aberto 2006*.

Durante a preparação orçamental noutros países, as *organizações da sociedade civil* (OSC) debatem eventualmente os relatórios e as políticas orçamentais, por exemplo, na participação nas conferências preparatórias do orçamento que são agora organizadas em número considerável de países. As organizações da sociedade civil podem também fazer comentários sobre as propostas fiscais e promovem a sua aplicação. Durante a execução, do ponto de vista da despesa, as organizações da sociedade civil podem ser combatentes muito efectivos contra as fugas orçamentais derivadas de práticas corruptas, apropriação indevida e desvios quando os sistemas de controlo são fracos ou não existentes. Na fase contabilística e de auditoria as organizações da sociedade podem actuar como sentinelas que assegurem o seguimento apropriado dos relatórios de auditoria. Como nossa recomendação geral, consideramos:

Primeiro que deve ser o Governo a construir um sistema de gestão das finanças públicas, através de um plano de gestão orçamental sequencial e detalhado abrangendo toda a gestão orçamental. Várias actividades de reforma são presentemente apoiadas por parceiros internacionais, como por exemplo o *PNUD*, a *CE*, o *Banco Mundial* e a *USAID*. Estas actividades deviam ser englobadas num plano abrangente. A sociedade civil devia fazer pressão para que tal plano de reformas fosse efectivado e exigir poder acompanhá-lo.

Segundo, as nossas recomendações vão para os elementos básicos essenciais para a prestação de serviços públicos. Concretamente, recomendamos que muito mais tempo e esforço sejam gastos em consulta popular e em debate parlamentar sobre as políticas que enformam o orçamento e na clara definição de objectivos para que os resultados possam ser avaliados. É necessária a elaboração de um plano a médio prazo bem preparado, baseado em consensos nacionais alargados e com políticas claras. O Governo deve, na generalidade, assegurar o apoio e a abertura em relação à sociedade civil, por exemplo, através da organização de conferências preparatórias do orçamento. Talvez seja necessário começar o processo de orçamento mais cedo.

Nas áreas de preparação e execução orçamental é importante pressionar para que seja instituído o SIGFE; treinar pessoal para as tarefas de contabilidade e de análise nos ministérios e nas províncias; fazer um maior investimento na globalidade dos serviços de estatística, focalizando o uso das estatísticas no planeamento, fiscalização e avaliação dos principais serviços públicos.

O Governo terá, também, que enfrentar a problemática pendente do estudo de diagnóstico do sector petrolífero (*Oil Diagnostic Study*) para pôr termo às actividades quasi-fiscais da Sonangol, para beneficiar da participação plena na EITI (*Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas*) e na PWYP (*Publica O Que Pagas*). Também é necessário uma avaliação institucional e legal incluindo a reforma da lei de bases da auditoria interna, da *Inspecção Nacional de Finanças* e a institucionalização do Comité de Finanças Públicas no Parlamento.

Não menos importante, é necessário prestar atenção aos governos locais e desenvolver capacidades em recursos humanos, institucionais e políticos; reforçar as instituições provinciais e municipais na preparação, implementação, execução e fiscalização orçamental; e aumentar a batalha contra a corrupção.

Para a Sociedade Civil

A sociedade civil, num país como Angola, tem um papel particularmente importante em pressionar para que o público exija uma melhor gestão das finanças públicas. Presentemente, é fraca a exigência, pelo público, de boa governação económica através de processos democráticos.

Sugerimos três opções pelas quais o papel da sociedade civil e das *organizações não-governamentais* (ONGs) pode ser reforçado. Esperamos que a nossa perspectiva sobre o processo orçamental em Angola seja o passo inicial para a produção de “cadernos da sociedade civil” sobre o processo orçamental:

Primeiro, as organizações da sociedade civil e as organizações não-governamentais devem possuir um melhor domínio sobre a gestão das finanças públicas, sobretudo através de programas e campanhas sobre “educação orçamental”. É crucial a capacidade para recolher, comparar, interpretar, analisar, avaliar e apresentar (de forma simplificada) dados financeiros e informação sobre receita pública, orçamento e despesa.

Segundo, as OSCs e as ONGs precisam de construir organizações e coligações, cooperar e fazer alianças estratégicas com outras ONGs e OSCs, com organizações internacionais e com os *media*.

Terceiro, as OSCs e as ONGs devem considerar possíveis os métodos de intervenção dos quais apresentamos uma longa lista neste relatório. Sugerimos que talvez seja possível concentrar atenções no próximo processo orçamental a começar em Julho de 2007 e propomos actividades para esse fim, como por exemplo, organizar um encontro preparatório do orçamento e/ou organizar debates sobre a publicação em breve de dois relatórios sobre assuntos orçamentais (o PER do Banco Mundial e o ROSC do FMI). Uma abordagem paralela será trabalhar nas deficiências detectadas pelo questionário IBP 2006 sobre Angola e torná-las sugestões para melhoramento. Também pode-se considerar a implementação do PETS (Pesquisas de Análise à Despesa Pública), exercício que se provou muito útil noutros países.

É importante que com o tempo se assegure a capacitação e que as OSC se envolvam no trabalho sobre o orçamento para além da fase inicial. Isto assegurará que as OSCs possam fazer comentários cruciais e pertinentes sobre o processo decisório governamental.

O papel dos Parceiros Internacionais

Primeiro os parceiros, orientados pelo Governo, devem harmonizar melhor as suas actividades sobre o orçamento para que elas tenham impacto. O grupo de coordenação *ad hoc* existente que se reuniu algumas vezes com o Ministério das Finanças deve reunir-se e trabalhar de forma mais organizada. O grupo deve facilitar a coordenação governamental dos recursos técnicos e das contribuições especializadas dos parceiros.

Segundo os parceiros bilaterais e as IFIs devem trabalhar com as instituições do Governo para reforçar a gestão orçamental transparente, objectiva e efectiva ao nível central e regional. Há, por exemplo, a necessidade de apoiar na preparação de um plano sequencial para a avaliação de todo o sistema orçamental e podem ser sugeridas formas de como melhorar a consulta popular e o debate parlamentar sobre as políticas orçamentais. Os parceiros bilaterais e as IFIs podem também dar apoio financeiro e técnico para a implementação destes aspectos.

Existe também a necessidade de avançar e prestar apoio à preparação de um plano a médio prazo, por exemplo, através de visitas de estudo a países com boas práticas, sugerir e apoiar que o Governo aumente a luta contra a corrupção e que o Governo participe plenamente na EITI.

Os doadores, em particular, podem melhorar o apoio à reforma dos governos locais para a implementação do SIGFE e apoiar a formação de contabilistas e analistas dos ministérios e das províncias. Também, pode ser dado apoio financeiro para uma reabilitação profunda dos serviços de estatística para a utilização na planificação, fiscalização e avaliação dos principais serviços públicos através da ressuscitação rápida do INE.

Terceiro - os parceiros internacionais devem encorajar e colocar recursos substanciais para que as OSCs participem nas mais variadas iniciativas ligadas ao trabalho orçamental, incluindo a formação e educação. Alguns parceiros internacionais começaram já a trocar informação para apoiar a coordenação de tais actividades. Contribuições importantes dos parceiros podem levar a criação de estruturas organizacionais relevantes entre as OSCs para lidarem com assuntos de finanças públicas; ao financiarem iniciativas das OSC para aprenderem e melhorarem a sua capacidade; apoiar as capacidades das OSCs para se envolverem nos trabalhos do orçamento; utilizar os seus contactos internacionais e conexões para ligar as OSCs angolanas à comunidade internacional que se ocupa de questões orçamentais.

Como ponto de partida os parceiros internacionais, em particular, devem encorajar e apoiar a organização de um atelier das OSCs para explicar o conceito e prática do trabalho orçamental; encorajar e apoiar a antecipação das actividades de planeamento em torno do próximo processo de orçamento a começar em Julho de 2007; apoiar a conferência preparatória do orçamento de 2007 com ou sem a participação governamental assim que o processo tenha início; encorajar as OSCs e as IFIs a organizar um ou mais ateliers quando forem divulgados o *PER* do Banco Mundial e o *ROSC* do FMI; finalmente, sugerir e apoiar organizações de relevo, como a CEAST e a IBP, na utilização da pesquisa “orçamento aberto 2006”, compilando uma lista de pequenas mas concretas melhorias na transparência e para aplicação pelo Governo.

Finalmente - os parceiros internacionais podem contribuir com assessoria qualificada e fundos para um *PETS* para um ou dois sectores sociais chave, talvez baseada na experiência de organizações como a *Uganda Debt Network* e a *Research on Poverty Alleviation* (RIPOA, uma fundação independente tanzaniana).

1. Introdução

Angola é ainda marcada, de múltiplas formas, pelos longos anos de guerra. O perfil da despesa pública é inspirado pelos tempos de guerra, com uma larga proporção da despesa atribuída aos sectores de defesa e ordem pública em detrimento da despesa na saúde e educação que também é afectada por um rácio de implementação muito mais baixo.¹

A transparência da despesa é afectada pelo facto de parte substancial do orçamento ser atribuída aos “serviços públicos gerais” e parte da despesa continua fora do orçamento.

Há contudo alguns países como Angola, onde é importante que o sistema que lida com a despesa pública e providencia serviços públicos funcione bem e eficazmente. Uma das razões para isto é que a maior parte do retorno económico dos recursos naturais do país se materialize em receita fiscal. Torna-se portanto responsabilidade do Governo lidar de forma justa com tais recursos no melhor interesse da maioria dos pobres que constitui o povo angolano. Uma segunda razão, é que é esperado o aumento substancial das receitas resultantes da exploração petrolífera nos próximos anos. Também, a mais longo prazo, os recursos naturais que estão longe de atingirem o seu potencial de retorno farão de Angola uma economia rica baseada em recursos naturais com todos os potenciais conflitos daí resultantes.

A Norad, a pedido da Embaixada Norueguesa em Angola, contratou o Chr. Michelsen Institute para conduzir este estudo sobre os obstáculos e as oportunidades de um aumento de transparência e consulta popular na priorização da despesa e gestão das receitas públicas. Esperamos que este estudo providencie observações relevantes para a futura cooperação no desenvolvimento com o objectivo de reduzir a pobreza, reforçar a sociedade civil e construir uma boa governação. Os objectivos globais deste projecto são: a) contribuir para um aumento do conhecimento do presente estado de transparência e abertura orçamental ao público em Angola; e b) indicar formas pelas quais tal transparência e abertura possam ser reforçadas.

Este relatório pretende contribuir na perspectiva geral sobre a estratégia do sector público e as operações entre o Governo e os seus parceiros externos mas, acima de tudo, tornar-se uma útil fonte de informação e ideias para a sociedade civil em Angola. O relatório tenta descrever o sistema e processo orçamental tal como a nossa missão o encontrou no final de 2006. Tentamos apontar as fraquezas e, até certo ponto, como elas têm de ser geridas e sobretudo tentamos indicar o papel que uma maior transparência e a criação do interesse popular em torno dos assuntos orçamentais através das OSCs possam melhorar o processo orçamental em Angola.

As opiniões, observações, comentários e recomendações neste relatório, pertencem aos autores do relatório e não reflectem necessariamente a opinião oficial da Embaixada da Noruega em Luanda ou da Norad.

¹ Despesa como um rácio da quantia orçamentada

2. Orçamentos e processos orçamentais

Os processos orçamentais não são sistemas que uma vez estabelecidos são geridos de forma mecânica por um conjunto de regras e leis. Eles são mais como processos orgânicos, consistindo numa miríade de regras e regulamentos em adição a ideias, tradições, percepções e métodos desenvolvidos com o tempo. Eles são também fortemente políticos, têm um impacto directo na distribuição de renda e riqueza e, portanto, de poder através da sociedade. Para que possamos explorar as circunstâncias presentes, é pois necessário observarmos algumas regras básicas dos sistemas e a história do desenvolvimento orçamental.

Esta secção do relatório procura melhorar a nossa percepção do sistema angolano através de uma breve análise das funções e objectivos dos orçamentos em geral, explorando também alguns aspectos legais e constitucionais do tipo de sistema orçamental que foi desenvolvido em Angola. Finalmente, apontamos alguns aspectos políticos, económicos e administrativos da história de Angola que influenciaram as convenções e operações orçamentais tal como estão estabelecidas hoje.

2.1 Funções e objectivos dos sistemas orçamentais

O orçamento é uma proposta governamental. Não é um registo de receitas e gastos que aconteceram, mas um registo das intenções do Governo. O orçamento expressa os objectivos e aspirações do Governo; reflecte as prioridades das políticas governamentais e as expectativas sobre a performance da economia; e traduz isto em propostas de receita e atribuição de despesas.

O processo orçamental são os procedimentos políticos e técnicos da elaboração e implementação orçamental. O processo orçamental inclui o estabelecimento de prioridades, a construção do orçamento pela administração e a aprovação política do orçamento pelo legislativo. Inclui a implementação das provisões orçamentais, a revisão e os relatórios de execução ao longo do ano fiscal e a auditoria final.

O domínio da orçamentação governamental é um processo continuado de tomada de decisões, no qual diferentes entidades do estado têm um papel de liderança em cada um dos estágios. Na maior parte dos países existe um processo principal que é o orçamento anual mas a maior parte dos países também procede à revisão orçamental depois de seis meses. O ciclo orçamental é um processo que inclui pelo menos estas quatro fases:

Preparação da proposta orçamental. Normalmente feito pelo departamento do orçamento no Ministério das Finanças depois de coligir os dados provenientes de outros ministérios, com a decisão final a ser tomada pelo executivo (Governo, Conselho de Ministros, Presidente). A proposta de orçamento é usualmente apresentada ao legislativo pelo Ministro das Finanças.

Aprovação do orçamento. Esta é uma responsabilidade do Parlamento e a sua leitura e adopção, habitualmente, tem lugar nos comités especializados e na plenária. O Parlamento usualmente introduz emendas no orçamento e aprova-o formalmente, por vezes na fórmula de lei orçamental.

Execução do orçamento. Esta é uma tarefa dos vários ministérios e agências governamentais, sob responsabilidade do executivo. A administração fiscal cobrará receitas como autorizado e os ministérios e as agências gastarão o dinheiro em serviços planeados, investimentos e programas de acordo com o orçamento.

Fiscalização e avaliação anual do orçamento. Esta é, basicamente, a responsabilidade do Auditor Geral (AG), mas a análise da implementação orçamental é também da responsabilidade do Parlamento e de outras instituições de acompanhamento e controlo. Eles avaliarão se a colecta de receitas e as despesas efectuadas estão em linha com o plano orçamental.

Internacionalmente, a influência parlamentar sobre o orçamento de estado vai do simbólico carimbar do documento sem que praticamente haja qualquer discussão ou significativa alteração, (em regimes fortemente presidencialistas e autoritários), a uma substancial avaliação e possibilidade de o rejeitarem no seu todo (incluindo o Governo que o propôs inicialmente nos regimes de forte cunho parlamentar).

Embora em muitos países o processo orçamental seja visto como um “monopólio” das instituições estatais, há internacionalmente uma crescente percepção que a sociedade civil deve desempenhar um papel neste processo. As OSCs envolvidas no processo de orçamento concentram o seu trabalho do lado da despesa, pressionando para gastos a favor dos pobres e gastos a favor de grupos vulneráveis em particular.

Contudo, a receita e a forma como a receita é colectada (a distribuição ou o equilíbrio da receita) também tem importantes implicações para o desenvolvimento, igualdade e participação. Por exemplo, é importante sob uma perspectiva pró-pobres, se o sistema de impostos favorece ou não os pobres sendo progressivo, ou seja, aumentando a taxa do imposto à medida que o rendimento aumenta. Os impostos sobre o rendimento são, normalmente, progressivos enquanto que os impostos indirectos, como o IVA, são geralmente regressivos, uma vez que os pobres pagam uma maior proporção do seu rendimento em tais impostos. As taxas de imposto e os subsídios dos preços ao consumidor em certos produtos implicam outro tipo de problemas sobre questões fiscais com efeitos perversos sobre as pessoas mais desfavorecidas.

O equilíbrio orçamental e o nível do endividamento do Governo também podem ter efeitos a longo prazo na inflação, taxas de juro, crescimento e desenvolvimento.

A maneira como as receitas governamentais são colectadas é também importante para o processo do desenvolvimento político do país. A teoria do “resource curse” implica que os regimes com fácil acesso a riquezas minerais (e não pela aplicação de impostos directos à população e às pequenas e médias empresas) serão crónicamente de difícil democratização. Estes regimes podem manter as taxas dos impostos directos baixas, mas não existe uma ligação entre os contribuintes que pagam impostos e a sua exigência de que o Governo preste contas sobre como esses impostos são gastos. Nesses países as pessoas pagam muito pouco em impostos directos mas as organizações de contribuintes e a defesa dos seus interesses são muito fracos. Não existe “contrato social” entre um governo impondo impostos e uma cidadania impondo controlo. Riquezas minerais súbitas e substanciais também dão às elites no poder o músculo financeiro que precisam para comprar equipamento militar e outros meios para se defenderem contra quaisquer rivais ao seu poder. Isto aumenta também o “prémio” do poder de estado e, por isso, encoraja àqueles que, eventualmente, estejam preparados para lutar por o conquistar.

Um orçamento governamental pode ser dividido em duas componentes básicas: receita e despesa. Estas componentes básicas estão interligadas. A parte da receita inclui rendimentos que o Governo tem expectativa de colectar de variadas fontes. Isto pode incluir impostos (directos e indirectos, como imposto sobre o rendimento de pessoas singulares e colectivas, impostos sobre os lucros das companhias, impostos sobre rendimentos de capital, impostos sobre propriedade, o IVA, variadas taxas e contribuições), empréstimos domésticos e externos, donativos, ajuda internacional (por exemplo apoio orçamental), venda de activos (venda ou privatização de propriedade, serviços e concessões), lucros de participações do estado e através da emissão de moeda.

No lado da despesa, o orçamento compreende o uso planificado das receitas sobre produtos e serviços, administração, saúde e educação, exército e polícia, investimento, pagamento da dívida. Um possível terceiro componente é o equilíbrio orçamental. Ocorre um superávit quando as receitas excedem as despesas e há um deficit quando a despesa governamental é maior que a sua receita.

Por muitos anos foi aceite que os orçamentos governamentais pudessem ser geralmente deficitários e que fossem financiados através de recurso ao crédito. Em anos mais recentes, os governos têm sido encorajados a atingirem orçamentos equilibrados. Nem todos os governos têm o mesmo nível de sucesso tentando alinhar e equilibrar a colecta de receitas e a sua despesa nas propostas feitas no orçamento. Variações no orçamento original são às vezes necessárias para reagir

a mudanças no ambiente externo; como resultado de redefinições da política governamental; ou devido a uma má gestão.

Contudo, a necessidade de orçamentos equilibrados é contrariada por algumas evidências. Adam e Bivan (2005) mostram uma associação entre crescimento económico máximo e um déficit de cerca de 1,5 por cento do PIB. A maior parte da literatura especializada não encontra relação estatística significativa entre os déficits governamentais e a inflação. Os EUA e o Reino Unido tiveram débitos governamentais de mais de cem por cento do PIB no final dos anos 40, imediatamente antes de terem atingido 30 anos do mais sustentado crescimento económico que jamais tinham tido.

O orçamento do estado – o documento actual que é preparado e enviado anualmente ao Parlamento, geralmente, pelo Ministro das Finanças – é uma parte importante do sistema que gere os recursos do país.² Não há um consenso claro sobre o que constitui um orçamento de sucesso ou apropriado ou uma estratégia orçamental, embora perspectivas tenham sido desenvolvidas de vários ângulos.

Os economistas têm contribuído para algumas ideias normativas, a maior parte delas sob a óptica dos impostos (uma optimização fiscal), enquanto que no lado da despesa é deixada com a ideia macro-económica de responsabilidade fiscal (manter o déficit orçamental baixo) e em termos micro com o princípio que a atribuição deve contrabalançar as falhas do mercado ou atingir objectivos de equidade. De tempos a tempos, várias técnicas como análise eficiência de custos e análise social de custo-benefício têm estado em voga como ferramentas que orientam a escolha de políticas.

Uma contribuição normativa mais prática vem da análise da administração pública/sector público promovida pelo Banco Mundial e enunciada no *Manual da Despesa Pública* (Banco Mundial, 1998). Presentemente, estes princípios parecem ser internacionalmente reconhecidos pelos governos e pelas IFIs. Eles vêem o orçamento como exercício técnico em que a preparação e a execução devem cumprir requisitos interligados de:

- Disciplina fiscal agregada
- Atribuição de recursos de acordo com prioridades estratégicas, e
- Uso eficiente e efectivo de recursos na implementação de prioridades estratégicas.

Uma visão mais política e social vêm dos quadrantes da ciência política e considera de forma dominante os aspectos do processo de preparação orçamental. Esta visão considera o processo nas democracias liberais e mantém que o orçamento deve reflectir os desejos e aspirações do povo. Um processo orçamental correcto deve pois:

- Ser participativo e envolver os cidadãos na sua formulação,
- Ser transparente, de modo a que os governos prestem contas sobre as suas prioridades e sobre os gastos excessivos ou abaixo do previsto, e
- Ter prioridades bem definidas porque toma em consideração as necessidades básicas da maioria do povo e as mais prementes questões de desenvolvimento do país.

Atenção séria e criteriosa deve, também, ser dada ao orçamento do país pelo Governo, Ministérios, Parlamento, Partidos Políticos, Sociedade Civil e os Media. Quanto maior fôr a transparência e o escrutínio, maior são as chances de haver um “bom” orçamento.

Esta e similares visões apontam para que um processo orçamental baseado nestes fundamentos terá, também, um propósito mais abrangente que a distribuição de recursos públicos, nomeadamente, contribuindo para a construção da democracia em países onde a capacidade do estado é fraca e as instituições políticas formais não estão ainda consolidadas.

² As três partes principais do sector público são vistas muitas vezes como política de impostos, política de despesa e política reguladora

2.2 Diferentes enquadramentos legais para os processos orçamentais

O quadro legal dos processos orçamentais está intimamente ligado à moldura legal de cada país e à sua constituição. Isto liga o sistema orçamental ao passado histórico, e no caso dos países africanos, habitualmente liga o sistema orçamental à era colonial. Abaixo referenciamos alguns aspectos que moldaram o sistema angolano e indicam algumas possíveis consequências.

O *sistema de gestão de finanças públicas* (PFM) e o processo orçamental foram, originalmente, baseados no sistema português que era baseado predominantemente nos sistemas da Europa continental, incluindo a Bélgica e a França. Abaixo chamamos a isto o *Sistema Europeu Central* (CES). Os sistemas CES são ligeiramente diferentes dos sistemas anglófonos, que são predominantes em África. Algumas divergências notáveis são analisadas em Lienert (2003:33).

Uma característica particular das leis do orçamento orgânico do CES é que são mais adaptáveis ao orçamento de investimento plurianual que os seus equivalentes anglófonos. Esta característica permite potencialmente ligar melhor planos e orçamentos, permitindo aos ministérios comprometer despesas para projectos de capital em períodos que excedem um ano. No fim do ano, qualquer crédito não utilizado pode ser transferido para o novo ano fiscal.

O sistema angolano, a este respeito, deve ser facilmente adaptado a uma orçamentação plurianual que um regime anglófono, onde os orçamentos são tradicionalmente anuais e as apropriações não utilizadas são canceladas ao fim do ano e reapropriadas no orçamento do ano seguinte.

A mais clara diferença entre os sistemas, é o sistema CES é altamente centralizado em torno do Ministério das Finanças. Esta situação aplica-se a preparação, assim como a execução orçamental. Em termos de controlo da despesa há uma grande dependência num controlo centralizado *ex-ante*, e pelo contrário há um controlo muito mais fraco *ex-post*. No CES, o controlador financeiro, representando o Ministério das Finanças, verifica todos os compromissos. Sem essa verificação, o governo não fica comprometido. Em termos de procedimentos bancários o CES dá grande ênfase ao Banco Central e não permite pagamentos através dos ministérios que efectuem a despesa.

Enquanto a tendência para a centralização em Angola venha talvez de um antigo sistema de controlo central e da historicamente forte influência dos militares, é bem provável que a origem do sistema tenha contribuído para uma forte ênfase dada ao Ministério das Finanças no processo orçamental. Isto contribui para manter um sistema centralizado através dos tempos e poderá ser um obstáculo à descentralização.

Em termos de contabilidade e auditoria interna o CES é também baseado numa forte centralização, enquanto o sistema anglófono deixa parcialmente estas funções à guarda dos ministérios responsáveis pelas despesas.

Esta é também uma característica que pode ser claramente observada no sistema angolano actual.

Num aspecto da presente operação de execução orçamental, parece que foi adoptada a pior parte de ambos os sistemas. Com o tempo, o sistema angolano de auditoria externa afastou-se do CES e tem sido reduzido à forte dependência do controlo *ex-ante*, mas ao mesmo tempo isto não foi contrabalançado com o reforço de controlo *ex-post*. Os compromissos não são verificados independentemente pelas unidades de orçamento antes dos desembolsos, colocando um risco de atribuições em excesso. Uma diferença importante entre os dois sistemas refere-se às instituições de auditoria externa.

Na maior parte dos países africanos com o sistema CES existe uma agência de auditoria hierarquicamente dependente do braço judicial do governo e liderada por um magistrado. É sim independente dos braços executivo e legislativo.

Em França, por exemplo, o Presidente da *Chambre des Comptes* (Câmara ou Tribunal de Contas) é nomeado pelo executivo. A câmara prepara o relatório anual que é transmitido ao

parlamento, assim como, ao presidente. Em alguns países, o Parlamento não recebe o relatório completo.

Nos países africanos anglófonos a auditoria estatal, regra geral, é levada a cabo pelo Gabinete do Auditor Geral (AG). O Auditor Geral é habitualmente nomeado pelo presidente do país, com a aprovação do parlamento, ou vice-versa. A principal tarefa do AG é preparar o relatório anual sobre as contas do governo, que são revistas pelo *comité das contas públicas* no parlamento. É claro que o poder do presidente vis-à-vis o legislativo em matérias orçamentais em Angola, é devido em parte ao enquadramento legal do CES.

Finalmente, o sistema difere pela forma em que o processo trata a orçamentação das despesas correntes para a operação da auditoria externa. Nos sistemas anglófonos o salário do AG (não do pessoal do seu escritório) é uma despesa formal decidida pelo Ministério das Finanças sob recomendação do AG. Nos sistemas, CES, a câmara é uma das várias câmaras do *Tribunal Supremo* e os seus orçamentos são determinados pela administração pública ao invés de ser a própria câmara a fazê-lo. Isto, dá a chance à administração orçamental de “apertar” a câmara se fôr preciso, enquanto no sistema anglófono o legislativo tem o directo controlo sobre a função de auditoria e finanças. O problema da atribuição de recursos orçamentais ao tribunal de contas referido abaixo, em parte, tem a ver com a forma particular como é financiada a *instituição suprema de auditoria*.

2.3 Aspectos históricos que moldaram o sistema orçamental angolano

Como acima foi explicado, o *Processo Orçamental* é formado, parcialmente, pela configuração legal do estado em que opera. O processo é, contudo, moldado, também, por desenvolvimentos políticos, sociais e económicos.

Abaixo descrevemos alguns importantes aspectos que influenciaram o desenvolvimento do sistema à data da independência e que de algum modo ainda caracterizam o sistema de hoje. Imediatamente a seguir à independência, as realidades ideológica e militar eram os dois factores-chave que moldavam a operação orçamental e a gestão global das finanças públicas em Angola. Do final da dominação portuguesa, em 1974 até 2002, apenas interrompida por uma pequena trégua de confrontações, em 91- 92, a maior parte do país estava envolvida numa situação de guerra. Imediatamente a seguir à independência, Angola instituiu um sistema de partido único marxista-leninista, gerido pelo *Movimento Popular de Libertação de Angola - Partido do Trabalho*.³

Até ao início das tentativas de reforma em 1989, a planificação central, pelo menos, formalmente jogou um papel fundamental no sistema de gestão das finanças públicas. O sistema era baseado nos princípios de “gestão unificada” para todas as unidades administrativas centrais, sectoriais e regionais do país, sendo que o centralismo fazia com que as decisões tomadas ao nível mais elevado se aplicassem nas unidades de mais baixo nível e os princípios de “planeamento” destinados a definir as prioridades nacionais, assegurassem a coordenação económica inter-regional e inter-sectorial e seleccionando os usos alternativos mais eficientes dos factores de produção (Banco Mundial, 1991:10).

O sistema de planeamento, realmente, não era usado. Embora o plano fosse o elemento-chave do sistema centralizado, nunca nenhum plano nacional, a médio prazo, foi alguma vez preparado. Todos os planos eram anuais, e embora houvesse instruções para preparação de planos anuais, eram apenas seguidas ocasionalmente. Eles tornaram-se incompletos e pouco realistas e o controlo da sua execução era inadequado. Isto deixou de facto a gestão, assim como as políticas, a um controlo *ad hoc* de natureza política, burocrática e administrativa. Na estrutura democrático-administrativa que emergiu quase todas as decisões eram reguladas e implicavam intervenções do MPLA, que estava activo ao nível da autoridade central, regional e local, assim como nas áreas residenciais, empresas e sindicatos. Uma “cultura de dependência” nas relações entre as unidades

³ Abaixo referido como MPLA

administrativas de base e as unidades ou níveis mais elevados foi criada e levou a um processo de tomada de decisões, implementação de políticas e programas muito lentos.

O sistema de controlos burocráticos que era susposto gerir toda a economia, não apenas as finanças públicas, tornou-se ineficiente e descoordenado. A motivação dos funcionários públicos foi-se abaixo e o desenvolvimento económico foi afectado. A incapacidade das autoridades centrais em conseguir moeda externa, sobressalentes, matérias-primas e outros insumos tornou-se um pretexto para as organizações estatais encontrarem soluções fora do sistema. Organizações do sector público e empresas públicas transformaram-se em organizações com filosofia própria, evitando nós de estrangulamento e regras estabelecidas, adoptando soluções independentes à sua maneira. Algumas instituições públicas, por exemplo, criaram as suas próprias quintas para alimentar os seus empregados quando os mercados disfuncionais levaram à interrupção da produção de comida, ou ilegalmente apropriavam-se de proveitos em divisas externas que deveriam ter entregue ao Banco Central.

Os sistemas de orçamento e planeamento são também marcados pelas diferentes fases nas finanças públicas. Da data da independência até 1981, assistiu-se a um exuberante desempenho das receitas mas grandes déficits no geral. Depois de 1981 houve grandes flutuações, quer nas receitas quer nas despesas e déficits continuados. A instabilidade tornou a gestão orçamental difícil e o desenvolvimento do sistema orçamental não acompanhou os súbitos gastos governamentais. A estrutura e as responsabilidades institucionais, os procedimentos orçamentais, a capacidade contabilística assim como a informação e estatísticas disponíveis, não eram adequadas para a formulação e implementação de um grande e complexo orçamento. Foi particularmente mau que o planeamento financeiro fosse afectado num país onde havia grandes variações nos recursos disponíveis em cada período e que, por seu turno, causavam danos à economia quando não geridos. A fiscalização das despesas era prejudicada por falta de capacidade contabilística, por um processo inadequado de despesas e relatórios de controlo, para além de uma fraca coordenação entre agências. As disfunções organizacionais também desempenharam o seu papel. O Ministério das Finanças, por exemplo, não tinha um *departamento do tesouro* antes do início dos anos 90.

No início de 1989 o *Programa de Recuperação Económica* (PRE) foi preparado para fazer necessários ajustamentos macro-económicos e para promover a recuperação da produção. O PRE era baseado nas reformas económicas anunciadas no *Programa de Reestruturação Económica e Financeira* (SEF), que incluía o seguinte: (1) a redução do déficit do orçamento estatal; (2) a adopção de novas soluções para financiar o déficit orçamental; (3) a reestruturação da situação financeira das empresas públicas; (4) a reforma das políticas de crédito doméstico; (5) a recalendarização da dívida externa; (6) o ajustamento nos preços controlados; e (7) o ajustamento na taxa de câmbio (ver Banco Mundial, 1991).

Em termos do sistema orçamental a ambição era conseguir uma melhor coordenação entre os planos anuais, o orçamento de estado e o orçamento em divisas externas, subordinando os dois orçamentos ao plano anual. De realçar que o pacote também incluía a descentralização das actividades do Ministério do Planeamento, para organizações de planeamento a nível regional. Isto foi acompanhado pela transição do sistema de partido único para uma democracia formal multipartidária a partir das eleições de 1992.

As reformas planeadas não funcionaram. A implementação falhada de um programa levou à elaboração de outro: entre 1989 e 2000, doze diferentes programas de estabilização macro-económica foram introduzidos, todos com maus resultados. As razões para o seu fracasso foram várias, incluindo a persistente falta de disciplina fiscal, ignorância dos problemas resultantes da taxa de câmbio do kwanza, a continuação duma atitude de excessiva centralização do sistema de planeamento, uma desburocratização lenta da economia e a ineficiência do estado em promover crescimento e produtividade. Os altos déficits fiscais durante os anos 90 também tornaram difícil para as autoridades a redução da inflação. Por último, mas não menos importante, as prioridades das despesas governamentais eram condicionadas pela guerra, dando ênfase ao gasto no sector militar e ao negligenciamento da despesa nas áreas sociais e de desenvolvimento.

Depois da Paz em 2002, o governo agiu rapidamente para estabelecer e começar a implementação do “programa de modernização da gestão das finanças públicas” no Ministério das Finanças. No programa, a componente de “gestão das finanças públicas” destinava-se a reforçar o sistema de finanças públicas, a componente de “tecnologia de informação” destinava-se a dar uma melhor utilização das *tecnologias de comunicação e informação* (ICT) e a componente de “formação e capacitação” tinha como foco a melhoria das capacidades institucionais e individuais.

Uma unidade de coordenação foi estabelecida no Ministério das Finanças e um programa de metas e objectivos foi estabelecido, incluindo um calendário de implementação que cobria 2004, e dá a sensação que o programa não tinha sido completado. Contudo em 2003 o Banco Mundial reportou que o processo de orçamento em Angola sofreu um grande desenvolvimento. Nas palavras do seu *relatório de prestação de contas e gestão da despesa pública* (PEMFAR);

O OGE revisto de 2003 é um marco e representa a primeira grande tentativa por parte do governo angolano para regularizar os seus gastos extra-orçamentais e despesas quasi-fiscais e fazer com que fossem parte integral do orçamento (Banco Mundial, 2005:29).

Caixa de texto 1

Pontos fracos do PFM de Angola identificados pelo Governo

- Orçamentação, gestão, uso e registo dos recursos financeiros do Estado;
- Fraca integração do Programa de Investimento Público e a preparação e execução do orçamento da despesa corrente;
- Registo e fiscalização da dívida pública, donativos concedidos e fundos de compensação;
- Procedimentos para o registo e fiscalização dos activos estatais não financeiros;
- Fiscalização e avaliação das empresas públicas;
- Mecanismos e procedimentos para auditoria interna;
- Procedimentos nos procedimentos de administração aduaneira;
- Automatização de todos os processos de gestão envolvidos no *Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado* (SIGFE).

Fonte: Banco Mundial (2005)

Em conclusão, o pós-independência turbulento serviu para moldar ideias, tradições e processos que estão ligados ao presente sistema orçamental. Em particular, o sistema autoritário e centralizado durante o tempo colonial foi reforçado pela guerra e pelo regime de planeamento central. A queda virtual do sistema centralizado e o longo e turbulento período a tentar reformá-lo, devem ter tido um efeito devastado na credibilidade do planeamento e orçamentação. Parece que o eco dos efeitos permanece ainda e afecta a atitude de muitas pessoas dentro e fora do sistema.

3. Instituições do Estado envolvidas no Processo Orçamental

Em todos os países o orçamento é um assunto do estado e o processo é conduzido pelas instituições do estado. O desempenho do sistema depende pois do desempenho das instituições do estado. Esta secção descreve aspectos do executivo, do legislativo e do judiciário que são importantes no contexto orçamental.

3.1 O legislativo

3.1.1 Breve visão geral

Na maior parte dos países o orçamento do estado é formulado pelo governo e promulgado como lei pelo legislativo (parlamento), a mais alta instituição de elaboração de leis do país. A implementação do orçamento é também, usualmente, fiscalizada e supervisionada pelo parlamento e variadas agências estatais sob sua supervisão. A vitalidade do sistema parlamentar formal é, por isso, da maior importância para o processo orçamental em termos do contra-peso de verificação e controlo, participação popular, transparência e priorização adequada.

A *Assembleia Nacional da República de Angola* tem 220 membros e é uma câmara única com a representação de 12 partidos políticos. Angola é, contudo, um sistema presidencial de grau excessivo. Existe pouca ou nenhuma influência do *Tribunal Supremo* sobre o governo e o parlamento tem um mandato muito reduzido, pouca autonomia e fraca capacidade institucional. O presidente é eleito em eleições separadas e o governo não é dependente do parlamento. Não é possível votar a demissão do governo. O sistema eleitoral, a actual constelação de partidos e a cultura política proporcionam o apoio ao presidencialismo em Angola.

As reformas de 1992 trouxeram a democracia a Angola no sentido formal. As reformas incluíram duas revisões constitucionais, em adição a leis novas e mais liberais sobre liberdade de associação, liberdade de imprensa e formação de partidos políticos. Isto levou ao estabelecimento de um número de novas organizações, jornais independentes, estações de rádio e partidos políticos. 1992 foi também o ano das primeiras eleições parlamentares multipartidárias e das primeiras eleições presidenciais com vários candidatos, mas a guerra civil foi retomada e a oposição esteve largamente ausente do trabalho parlamentar.

Em 1997, um *governo de unidade nacional* (GURN) foi formado incluindo membros da UNITA. Em 1997, a maioria dos deputados da UNITA eleitos em 92 também tomaram os seus lugares pela primeira vez, mas o trabalho parlamentar foi de novo interrompido pela guerra até ao princípio de 2002 quando o líder da UNITA, Jonas Savimbi, foi morto. Assim, um processo parlamentar real tem vindo a existir em Angola, apenas desde 2002. A par disso, como novas eleições não foram (ainda) realizadas, o parlamento continua a operar na base das eleições de 1992 e é visto como não tendo mandato formal e operando sem base legal.

A história do parlamento em Angola é uma história de centralização política e de guerra civil recorrente. Antes do estabelecimento do parlamento em 1992 havia uma “Assembleia Popular”. A Assembleia era muito passiva porque operava na base de um sistema de partido único e estava sujeita a dominação de um único partido dirigente, os comunistas do MPLA, que se colocavam acima de todas as instituições do Estado. Hoje existe ainda a cultura política do conflito, secretismo administrativo e confidencialidade, clientelismo, favoritismo e cooptação que enfraquecem a base política para um parlamento democrático em Angola. A maior parte dos

observadores conclui que não há oposição real e que não há um real sistema de contra-peso de verificação e controlo exercido pelo parlamento.

O partido dominante, o MPLA, está em controlo pleno do processo parlamentar através da sua maioria (129 dos 220 deputados). Para além disso, a existência de um governo de coligação (GURN) significa que a UNITA (com 67 dos 220 assentos no parlamento) e vários outros pequenos partidos tiveram direito a posições de ministros e vice-Ministros e não podem ser vistos como “oposição”.

3.1.2 Organização Parlamentar

Cada uma das legislaturas da Assembleia Nacional angolana inclui quatro sessões e foi formalmente eleita para um mandato de quatro anos, começando no dia 15 de Outubro e terminando em Julho. O parlamento angolano tem nove comités permanentes que existem para auxiliar e preparar a actividade do plenário, estudar projectos, leis e resoluções, etc. Estes comités têm também representação proporcional em relação aos partidos presentes. Os nove comités permanentes, contudo, não reflectem a organização dos 29 ministérios governamentais. Apesar de supostamente cobrirem todas as actividades dos ministérios e o gabinete do presidente, isto é praticamente impossível. A autonomia financeira do parlamento é relativamente fraca. Em termos formais, o orçamento corrente para o parlamento é aprovado pelo próprio parlamento como uma entidade com autoridade para aprovar o orçamento. Contudo, a dimensão actual do orçamento corrente é resultado do processo orçamental e das actuais atribuições feitas pelo Ministério das Finanças. Os deputados não têm acesso a apoio administrativo em termos de pessoal administrativo, pessoal de secretariado, assessoria jurídica, financeira e outras questões técnicas, biblioteca, etc. Embora os deputados tenham expressado insatisfação com estes serviços (Amundsen et al., 2005:17), a larga maioria dos deputados diz que o apoio em recursos administrativos é limitado e raramente está à sua disposição. Por vezes o seu trabalho é prejudicado por esta situação.

Vários deputados dizem que o número de pessoal de secretariado é suficiente, mas a sua competência e eficiência é inadequada. O parlamento tem uma fraca capacidade de pesquisa. Embora algumas consultorias e estudos tenham sido encomendados, os recursos disponíveis para este tipo de apoio são muito limitados. A remuneração para os deputados inclui um salário básico moderado de cinco mil US dólares por mês e benefícios complementares que incluem, por exemplo, um valioso seguro de saúde que cobre tratamentos em clínicas especializadas no exterior quando necessário. No seu global, esta remuneração é atractiva. Os deputados têm imunidade parlamentar perante certas formas de acção legal. O Parlamento está situado no centro de Luanda, no edifício de um antigo cinema. Apesar de várias extensões feitas no edifício para transformá-lo num “palácio de congressos”, o edifício é ainda pequeno para alojar todos os deputados e providenciar-lhes condições de trabalho decentes, sendo a estrutura técnica inadequada. O edifício de um novo parlamento está, contudo em construção.

3.1.3 A Elaboração de Leis no Parlamento

A mais importante função de controlo de qualquer parlamento são os seus poderes para elaboração de leis. De acordo com a constituição, a Assembleia Nacional de Angola tem absoluta supremacia no que se refere a passar legislação em áreas de interesse nacional estratégico. O direito a iniciativa de lei, contudo, não reside apenas nos deputados (membros do parlamento) e nos comités parlamentares (e grupos partidários), mas também, no Governo. Um problema com a legislação passada, é que a regulamentação para aplicação de leis não tem procedimentos para o efeito.

Mais de 90% de toda a legislação é iniciada e preparada pelo Governo, e, muitas vezes com apoio técnico externo e as diferentes partes interessadas envolvidas. A proposta é então formalmente passada através do *Conselho de Ministros* e do *Gabinete Presidencial* para aprovação pelo Parlamento. Em termos práticos, a maior parte da legislação é iniciada e formulada apenas pelo Gabinete do Presidente e é promulgada pelo Parlamento sem grande discussão. A nossa impressão é

que o partido no poder, ao invés do Parlamento, conduz ocasionalmente discussões políticas apropriadas sobre propostas legais. Um debate robusto no Parlamento como complemento seria preferível.

De acordo com uma pesquisa, os parlamentares são da opinião que eles não têm uma influência apropriada na preparação, redacção e aprovação das leis. Apenas em alguns casos os deputados assinalam terem tido uma influência decisiva na redacção de novas leis, notavelmente na *Lei dos Veteranos de Guerra*, na *Lei do Processo Orçamental*, na *Lei dos Petróleos* e na *Lei de Terras* (Amundsen et al. 2005:8).

Qualquer lei passada pelo parlamento tem de ser ratificada pelo Presidente, que tem direito de veto. Embora a Constituição não lhe dê poderes explícitos de veto (ou estabeleça os termos nos quais ele pode vetar uma lei) o artigo 71 da Constituição diz que se “as leis referidas no artigo 66 (não) promulgadas pelo Presidente da República e os decretos governamentais (não) assinados pelo Presidente da República, serão nulos e sem validade”. Na prática, isto corresponde ao poder de veto, sem restrições constitucionais. O Presidente pode também escolher atrasar uma ratificação ou usar outros meios “administrativos” como promulgar legislação secundária (decretos) e adiar indefinidamente a implementação de nova legislação.

De acordo com o artigo 93 da Constituição “Membros, grupos parlamentares e o governo têm o direito de propôr legislação”. Existe, contudo, uma limitação significativa a este direito, nomeadamente que, “membros e grupos parlamentares não podem, no decurso do ano económico, apresentar qualquer proposta de lei que envolva o aumento das despesas ou contribua para diminuir a receita do estado estabelecida no orçamento”. Esta obrigação, de facto está a impedir a aprovação da nova Lei de Imprensa, por exemplo. O Presidente e o Conselho de Ministros, por outro lado, podem preparar legislação secundária e decretos com implicações económicas segundo a sua decisão.

Nos termos da lei orçamental, o Parlamento não pode iniciar legislação que aumente as despesas ou diminua a receita.⁴ Embora o Parlamento angolano tenha autoridade para definir o sistema de impostos e possa criá-los, o orçamento estatal (*Orçamento Geral do Estado*, OGE) é preparado e apresentado para aprovação pelo Governo e o parlamento na realidade faz muito poucas e pouco significativas mudanças e o Governo implementa políticas e gasta recursos quase sem controlo parlamentar.

3.1.4 Perspectivas de Desenvolvimento Futuro

Embora muitos aspectos do “de facto” sistema presidencial em Angola aumentem o significado do parlamento, o sistema político angolano contém algumas fontes potenciais de independência parlamentar. Em primeiro lugar, o parlamento e o Presidente são eleitos em eleições separadas. Em segundo lugar, existe uma ausência de “fusão” e os membros do Parlamento angolano não podem ser ao mesmo tempo Ministros do Governo.

Um terceiro aspecto de desenvolvimento de uma mais forte e autónoma Assembleia Nacional é que os partidos políticos são relativamente poderosos. O sistema eleitoral assegura que os partidos políticos decidam quem se apresenta às eleições e as candidaturas independentes são impossíveis. Os partidos políticos organizam debates parlamentares e os seus membros não podem “mudar de camisola”.

Em quarto lugar, à medida que o parlamento e os parlamentares ganham experiência, há tendência para mais orgulho, auto-estima e independência entre os deputados. É possível que com o tempo os deputados considerem o seu papel suficientemente valioso, honrado e pessoalmente benéfico para exigir mais autoridade e autonomia parlamentar. Algumas iniciativas, alguns debates e algumas actividades nas comissões parlamentares apontam nesta direcção. Internacionalmente, há contudo muitos exemplos indicando que tais aspectos positivos não resultem necessariamente numa mais forte Assembleia Nacional.

⁴ Constituição de Angola, Artigo 90 (f) e 93 (2)

3.2 O Executivo

3.2.1 O Presidente e o Conselho de Ministros

Tal como explicado acima, Angola tem um sistema presidencial distinto com algumas tendências e aspirações para um mais forte parlamento. O *Presidente da República* é eleito em eleições directas e pode ser reeleito para dois mandatos consecutivos ou descontinuados. O Presidente dirige o *Conselho de Ministros* e é efectivamente o *Chefe de Estado*. O Presidente preside também o *Conselho da República* (um órgão consultivo do Presidente), é o *Comandante-em-Chefe* das Forças Armadas (FAA) e é o presidente do partido no poder (MPLA).

Todos os ministros e vice-Ministros são nomeados e, também, podem ser demitidos pelo Presidente, que também nomeia o Governador do Banco Central, o Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, o Procurador-Geral da República e os Juizes do Tribunal Supremo.⁵ Ao nível do governo local, o Presidente, também nomeia governadores provinciais e vice-governadores. Para além disso, o Presidente da República tem o direito exclusivo de dissolver o Parlamento e decretar novas eleições. O Presidente não pode ser demitido por voto parlamentar.

A Constituição e o poder político do Presidente dão à Assembleia um mandato muito enfraquecido e isto é a base para colocar Angola formalmente no grupo dos sistemas presidenciais fortes na escala dos países de natureza parlamentar para os países de natureza presidencial.⁶ Existe também “um alto grau de intervenção presidencial na gestão do dia-a-dia dos assuntos de Estado. Os assessores presidenciais têm, habitualmente, maior influência que os ministros, conduzindo a uma situação onde os ministros não têm capacidade para exercer a sua autoridade” (Hodges. 2004:56). Em entrevistas, vários deputados também reconheceram o facto que o Parlamento de Angola não tem a desejada responsabilidade e influência de um sistema político democrático (Amundsen et al. 2005:7).

3.2.2 Ministérios e Administração Local

Angola tem 29 ministérios e 32 Ministros, três dos quais chefiam sub-funções no Gabinete do Presidente, e há, além disso, 39 vice-Ministros; Angola tem um dos maiores governos do mundo. Cada Ministério tem uma unidade de orçamento e o seu próprio “voto” no orçamento. As operações ministeriais, do ponto de vista político, são conduzidas por um Director(a) do Gabinete no Gabinete do Ministro. Cabe a um (a) Director(a) da Secretaria Geral a gestão do dia a dia do Ministério. Em termos de políticas, o *Gabinete de Estudos, Planificação e Estatística* (GEPE),⁷ tem um papel de apoio para o trabalho sobre políticas que ocorre nas Sub-divisões chamadas Gabinetes de Direcção e, em certos casos, trabalham directamente com o Ministro. O GEPE, habitualmente, tem também certas funções de coordenação no Ministério. Entre estes funcionários, há também dois Secretários de Estado.

Os directores de gabinetes e sub-gabinetes são funcionários públicos, mas o chefe do Gabinete do Ministro é praticamente de nomeação política e, em geral, muda quando o Ministro muda. Comparado com o sistema em países anglófonos, não há um poderoso e independentemente

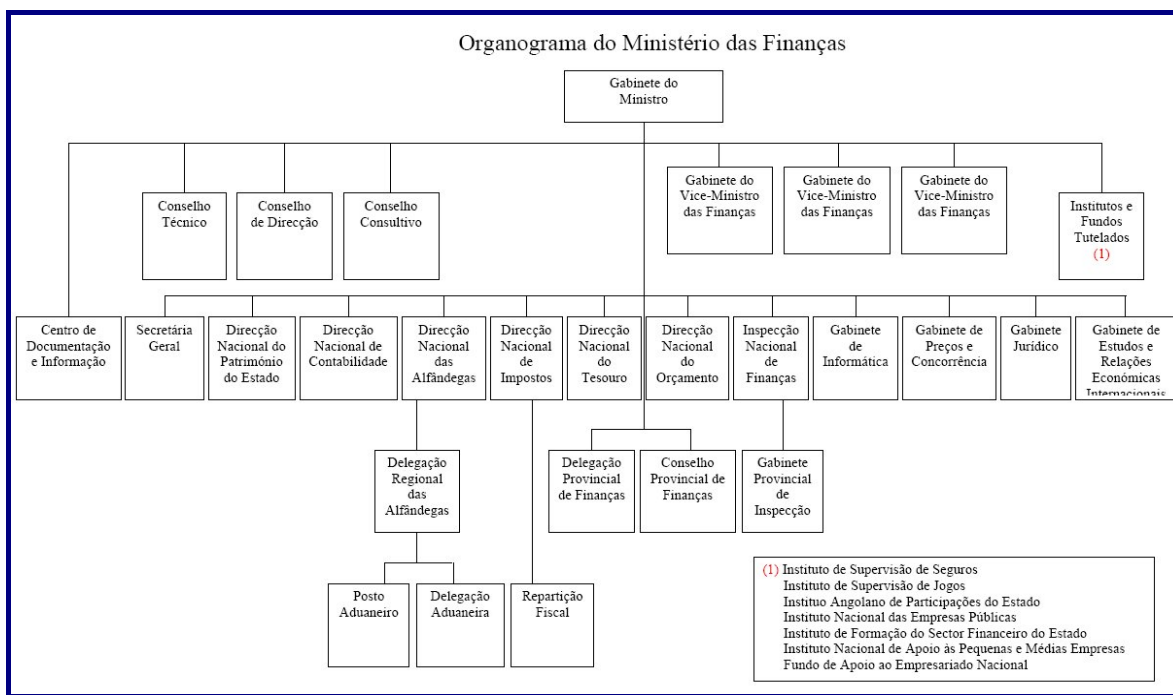
⁵ A única condição é que isto tenha lugar “em consulta com” o Conselho da República e por vezes com o Parlamento.

⁶ Isto contradiz o argumento oficial que pretende apresentar o país como semi-presidencial devido ao facto de haver um primeiro-ministro. Nós mantemos que Angola é puramente presidencial porque através dos anos 1999-2004 não houve Primeiro-Ministro e mesmo hoje o Primeiro-Ministro não é o Chefe de Governo e não dirige as reuniões do Governo. Ele está sujeito aos poderes exclusivos presidências de nomeação e demissão. O actual Primeiro-Ministro Fernando da Piedade Dias dos Santos “Nandó” tem apenas a função de “dirigir, guiar e coordenar a acção geral do governo e é “politicamente responsável” perante o Presidente da República nos termos da Lei Constitucional. O Presidente nomeia todos os ministros e vice-ministros do gabinete assim como o Primeiro-Ministro independentemente do parlamento. Embora o Presidente deva “ouvir os partidos políticos representados na assembleia nacional” antes de nomear o Primeiro-Ministro esta não é uma formalidade obrigatória e não são necessárias consultas antes de demitir o Primeiro-Ministro.

⁷ No Ministério das Finanças chamado *Gabinete de Estudos e Relações Económicas Internacionais* (GELEI).

nomeado Secretário Permanente e, as direcções organizacional e política estão mais intimamente ligadas. O organograma para o Ministério dos Finanças (abaixo) ilustra a estrutura ministerial.

Figura 1: Organograma do Ministério das Finanças



Fonte: Ministério das Finanças: www.minfin.gv.ao/historico/organigrama-mf.pdf

Apesar de melhorias ao longo dos últimos anos, a maioria dos ministérios sectoriais têm muito fraca capacidade e cultura para fazer os requisitos orçamentais abrangentes e pormenorizados. O Gabinete do Orçamento do Ministério das Finanças tem vindo, por outro lado, a equipar-se mais adequadamente para fazer as preparações profissionais do orçamento para o Conselho de Ministros.

Informação estatística adequada é um ingrediente necessário para a orçamentação. Os GEPEs individualmente colectam estatísticas mas são coordenados e assessorados pelo *Instituto Nacional de Estatística* (INE) que recolhe, armazena e fornece dados quantitativos em Angola. O INE é o secretariado para o Conselho Nacional de Estatística, subordinado ao Ministério do Plano (MINPLAN) e composto pela maior parte dos Ministérios. O INE está montado como uma entidade separada na dependência do Ministério do Plano e é uma unidade orçamental autónoma com um certo grau de autonomia administrativa e financeira.

O conjunto de estatísticas disponíveis para a preparação do orçamento em Angola é muito pobre. O país não tem, por exemplo, a mais essencial das bases de qualquer estatística, que é um Recenseamento adequado. Não teve lugar nenhum Recenseamento desde 1970, o que significa que há grandes incertezas relativas ao tamanho, composição e distribuição da população em Angola. Planos para levar a cabo um Recenseamento são vagamente previstos para executar depois de 2010. Não há presentemente dados oficiais das unidades familiares que possibilitem traçar o quadro da pobreza. Desde 2000 tem havido pouco interesse em estatísticas “sociais” e o Conselho deu prioridade à recolha e processamento dos indicadores (da Rocha 2001). Os dados do recenseamento são de grande importância por exemplo, para fazer o orçamento do sector da educação. Sem informação por exemplo, sobre o número de crianças em idade escolar, por localidade, e o padrão

de doenças por todo o país, as autoridades da educação e da saúde terão muita dificuldade em localizar escolas, postos de saúde, etc..

Angola tem 18 Governos Provinciais, 163 Municipalidades e 532 Comunas.⁸ As três ordens de governo local estão hierárquicamente relacionadas e integradas no governo central. Os Governadores Provinciais são nomeados pelo Presidente da República e os representantes dos Governos Provinciais, Conselhos Locais e Comunas, são todos nomeados pela Presidência e pelos Governadores Provinciais. Nunca foram feitas eleições provinciais ou locais.

As Províncias de Angola são unidades administrativas em grande medida réplicas do governo central, com Direcções Provinciais subordinadas ao Governador, desempenhando as mesmas tarefas dos ministérios do governo central. As responsabilidades maiores para matérias financeiras e orçamento ficam no *Gabinete de Estudos, Planificação e Estatística* (GEPE) das Províncias. As unidades da administração municipal prestam contas ao Governo Provincial e executam as tarefas sob orientação do deste.

Os Municípios e as Comunas são as duas categorias mais baixas na estrutura sub-nacional, e prestam contas à Administração Municipal. O Administrador do Município é designado pelo Governador Provincial enquanto o Administrador da Comuna é nomeado pelo *Ministério da Administração do Território* (MAT) e trata dos serviços públicos essenciais como a recolha dos lixos, manutenção de estradas, parques, cemitérios e mercados.

A qualidade e eficiência dos serviços públicos em Angola sofre de uma severa falta de fundos, de indisciplina e falta de educação e treino. Aparentemente o Governo está preocupado com o estado da administração pública e a qualidade do serviço público, tendo sido planeados desde 2002 vários programas e projectos para a sua melhoria.

Mais recentemente, o Conselho de Ministros aprovou um Estatuto Orgânico do Ministério de Administração Pública, Emprego e Segurança Social para revitalizar a administração pública, e o Conselho de Ministros aprovou os Termos de Referência da Escola Nacional de Administração como centro de excelência e qualidade na formação e reciclagem de funcionários públicos e gestores dos sectores público e privado. Foi dada também ordem para avançar com os *Serviços Integrados de Atendimento ao Cidadão* (SIAC), um elemento do Programa de Reforma Administrativa do Governo, que visa remover o excesso de burocracia e a modernização dos serviços públicos.⁹

3.3 O Judiciário

Angola tem um sistema judicial que consiste do Supremo Tribunal, a mais alta instância de recurso operacional, além dos Tribunais Provinciais e Municipais que operam sob a autoridade do Supremo Tribunal.

A constituição e as leis em Angola dão às pessoas protecção legal numa vasta gama de direitos sociais e económicos, bem como, garantias constitucionais para o direito de procurar a reparação no caso destes direitos serem violados. Mas os próprios Tribunais estão em péssima situação, e há um enorme fosso entre os direitos constitucionais conferidos às pessoas e o seu real cumprimento. De acordo com o Relatório dos Direitos Humanos, a corrupção e a impunidade são lugar comum; ocorrem prisões arbitrárias e demoradas detenções a aguardar julgamento; e regista-se ausência do devido processo, sendo o sistema judicial ineficiente e sobrecarregado (US Department of State 2005).

Em parte, esta é uma questão de subdesenvolvimento e duma severa falta de recursos humanos e técnicos, e por outro lado reflecte a falta de priorização e pouca vontade política em ter

⁸ A sub-divisão das municipalidades é em *Comunas* (de acordo com o decreto 02/07 e legislação anterior) que são uma unidade territorial. Cada Comuna pode abranger qualquer número de aldeias. Há, de facto, uma unidade territorial abaixo das Comunas (segundo as leis de administração local) – são as *Povoações* nas áreas rurais, e os *Bairros* nas áreas urbanas. Não há, porém, um aparelho administrativo na maior parte destas últimas sub-divisões administrativas.

⁹ <http://allafrica.com/stories/200703020551.html>

um judiciário funcional. O sistema judicial é – tal como o Parlamento – dependente do MPLA e da Presidência. O Presidente tem o poder de nomear e demitir membros do judiciário, incluindo o poder de nomear e demitir juizes do Supremo Tribunal sem remeter à Assembleia Nacional ou seja a quem fôr. Este poder da Presidência lança sérias dúvidas sobre a independência do judiciário em Angola. Não existe em Angola uma separação de poderes entre o executivo, o legislativo e o judiciário (Vines, Shaxson and Rimli 2005:32).

Uma indicação da falta de preocupação do Governo pelo sistema de contra-peso de verificação e controlo é que não estabeleceu ainda o *Tribunal Constitucional* como prevê a Constituição de 1992. Embora esteja a funcionar, o Supremo Tribunal, só tem até agora nomeados 9 dos seus 16 juizes. Este tribunal estropiado é actualmente o guardião da Constituição e o árbitro final em matérias constitucionais, mas nesta qualidade é “invisível”. É ao mesmo tempo criticado por estar demasiado próximo do governo e ser “sériamente inconstitucional” (Skaar and Van-Dúnem 2006:12).

Outra indicação da falta de preocupação do governo pelo contra-peso de verificação e controlo é a sua incapacidade em estabelecer um provedor de justiça (protector judicial) e uma comissão anti-corrupção. Apesar do artigo 142 da Constituição que diz que o provedor de justiça “será um órgão público independente, cujo objectivo é defender direitos, liberdades e garantias dos cidadãos assegurando (...) a justiça e legalidade da administração pública”, nunca foi instituído (Skaar and Van-Dúnem 2006:7). Do mesmo modo, uma das poucas iniciativas tomadas pela Assembleia Nacional – a lei de 1996 estabelecendo uma comissão anti-corrupção em Angola, a Alta Autoridade Contra a Corrupção, foi ignorada. A lei chegou mesmo a ser ratificada pelo Presidente mas o estabelecimento efectivo da comissão nunca aconteceu na medida em que o Governo se lhe opõe (Amundsen et al. 2005:11).

Há também um *Tribunal de Contas* e uma *Inspecção Nacional de Finanças* (INF) em Angola. A Inspecção tem uma função de auditoria interna enquanto o Tribunal é a autoridade suprema de auditoria do país. A Inspecção é um gabinete dentro do Ministério das Finanças e não é independente do Governo (ou do Ministério das Finanças). O Tribunal é independente com autoridade administrativa e judicial, mas mesmo sendo os seus 7 (deviam ser 9) juizes nomeados pelo Parlamento, não presta contas ao Parlamento. Nenhum destes órgãos é mencionado na Constituição de Angola, o que é fora do habitual e é uma fraqueza em termos da sua autoridade legal e independência.

Os auditores do Tribunal de Contas angolano enfrentam problemas políticos, de capacidade e seguimento, semelhantes a muitos outros países em desenvolvimento. Em Angola, o Tribunal é inadequado em termos de independência. Como norma, não são tratados casos sensíveis ou de alto nível político, excepto aqueles que podem servir um objectivo político, a pedido.

Finalmente, há numerosos tribunais e juizes baseados na comunidade, que praticam a lei tradicional, fora da jurisdição da Constituição e do sistema legal oficial. Aparentemente, as noções tradicionais de justiça, muitas vezes, violam a Constituição angolana e as normas legais internacionais a que Angola adere.¹⁰

¹⁰ Ver, por exemplo, Guedes & Lópes 2007 e DPADM 2004:7.

4. O Processo de Orçamento em Angola

Em Angola, o ciclo do orçamento para o ano seguinte começa, formalmente, em Julho. Na maior parte dos países este tempo assinala o início da execução do orçamento autorizado no ano anterior, enquanto as contas do estado são encerradas e auditadas pelo Tribunal de Contas. Normalmente, três partes do ciclo do orçamento estão em continuação a qualquer altura. Cada processo de orçamento dura entre 2 e 3 anos, desde o início até à conclusão.

A presente secção do relatório descreve primeiro o ciclo do orçamento, consistindo em 6 partes: preparação técnica; decisão do Conselho de Ministros; aprovação legislativa; execução (considerando separadamente o lado das receitas e o lado das despesas); e auditoria. Em cada uma das partes são indicadas as insuficiências e as tentativas de melhoria.

4.1 Preparação do Orçamento

4.1.1 Visão Geral

A distribuição dos recursos nacionais que tem lugar como resultado do processo de orçamento, é importante em qualquer país. Em Angola, o orçamento é, particularmente, importante dada a grande porção do total dos recursos nacionais, em particular a riqueza do petróleo, que é tratada através do orçamento.

Habitualmente, o Governo prepara o esboço do orçamento depois de consultas e contribuição de várias origens, mas principalmente dos Ministérios e outros organismos do Estado (incluindo o Banco Central e as companhias estatais), e o partido no poder (partidos).

O ano fiscal, em Angola, decorre de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro. O processo do orçamento é regulado pelo quadro legal previsto na *Lei Quadro do Orçamento* (LQOGE, n.º 9/97 de 17 de Outubro, *Diário da República* n.º 48 de 17/10). A LQOGE estabelece os princípios básicos para o orçamento, chamando-lhe o instrumento legal que serve para que o estado administre os recursos públicos. Estabelece também os princípios de unidade, universalidade e anuidade do Orçamento, em linha com os códigos do FMI. A *Lei do Orçamento Geral do Estado* (OGE) estabelece as receitas e despesas concretas para um dado ano fiscal. Tal como outros países africanos, Angola tem um *Orçamento de Investimento* separado. O *Programa de Investimento Público* (PIP), é elaborado pelo Ministério do Plano mas submetido aos limites de orçamento do Ministério das Finanças.

O Ministério das Finanças dá instruções para a preparação do orçamento. Os manuais para a preparação do orçamento de 2005 e 2006 estão disponíveis no website do Ministério das Finanças.

Caixa de texto 2**Características chave da LQOGE****Princípios da LQOGE**

- Unidade ou totalidade: deve haver uma entidade orçamental para o conjunto das finanças públicas, embora com reconhecimento de descentralização por território ou localidade.
- Universalidade: o orçamento deve conter todas as receitas e despesas de todas as entidades da Administração Pública.
- Moldura temporal ou frequência anual: o orçamento deve ser preparado por um período de um ano, o calendário anual. Todavia ele permite programas multi-anuais como o Programa de Investimento Público e o Programa Bienal.
- Equilíbrio: isto implica que as despesas não podem exceder as receitas planeadas.
- Respecificação ou descrição da despesa: isto estabelece que as receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira específica, desaprovando que sejam autorizadas despesas como atribuição geral de fundos.
- Programação Financeira: este é o principal instrumento para a gestão dos recursos financeiros públicos do OGE.

Regras

Algumas regras para o manejo prático dos vários passos estão previstos na LQOGE, mas são muitas vezes ignoradas. O uso do sistema de duplas entradas, quando as contas públicas ainda se baseiam em dinheiro, entrada única. Os imóveis deviam ser registados mas os registos, por agora, estão incompletos e ultrapassados. O presente sistema de informação de contas não permite o fecho das contas do modo que está estipulado na Lei Quadro. De acordo com o PEMFAR está fora das possibilidades de países com desenvolvimento ao nível do de Angola. Transacções de compensação e interações deviam também ser registadas quando não são efectuadas em dinheiro, mas não o são, o que significa que compensações para a Sonangol não serão registadas. São utilizados dois mapas diferentes de contas.

Fontes: Estudo do PNUD sobre descentralização fiscal (MacDowell, Araújo et al. 2006:66) e PEMFAR

O primeiro passo no processo de orçamento é a publicação de um plano de tempo para o orçamento. A isto, segue-se a preparação das características chave, macro e distribucionais, do orçamento. Em muitos países há um relatório pré-orçamento baseado nisto, uma convocação para a preparação do orçamento, preparação de propostas de orçamento pelos ministérios, um rascunho de orçamento preparado pelo Ministério das Finanças para o Conselho de Ministros depois de negociado com os ministérios, e só depois se seguem as deliberações do Conselho de Ministros. Em Angola, o rascunho do orçamento é revisto pelo MPLA e pelo Gabinete do Presidente, que toma as decisões finais sobre a proposta de orçamento antes do Ministério das Finanças apresentar a proposta de orçamento do governo à Assembleia Nacional para promulgação.

A implementação ou execução (incluindo transferências financeiras, aquisições e o pagamento de salários, contabilidade e auditoria interna) do orçamento, tem lugar de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro. Pode haver uma ou mais revisões do orçamento; em Angola ela tem lugar em Junho-Agosto para vigorar na segunda metade do ano. A auditoria pelo Tribunal de Contas, o debate parlamentar e a decisão final pela Assembleia Nacional, que na maior parte dos países segue normalmente a preparação das contas finais anuais do Estado, não é feita regularmente em Angola.

Os requisitos legais de tempo são três: a proposta de orçamento deve ir ao Conselho de Ministros a 30 de Setembro, o Conselho de Ministros deve transmiti-la à Assembleia Nacional antes de 31 de Outubro e a Assembleia Nacional deve ter terminado o seu trabalho a 15 de Dezembro.

Figura 2: Calendário da Preparação do Orçamento

Mês	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
1. Identificação (Prog., Proj., Actividades)						
a) Órgãos do Governo Central						
b) Órgãos do Governo Local						
2. Preparação do quadro macroeconómico						
3. Preparação dos cenários macroeconómicos						
4. Preparação do orçamento do estado						
a) Instruções encaminhadas para as unidades orçamentais						
b) Aprovação dos limites de despesa pelo Conselho de Ministros						
c) Preparação de propostas por unidades orçamentais						
d) Preparação e análise de projectos para o PIP						
e) Processamento das propostas das unidades orçamentais						
f) MINFIN prepara a proposta de orçamento						
g) Discussão da proposta com as unidades orçamentais						
h) Reunião do Governo com Governadores Provinciais						
5. Grupo de Economia aprova orçamento						
6. Discussão e aprovação pelo Conselho de Ministros						
7. Prazos legais						
a) Proposta de orçamento para o Conselho de Ministros						
b) Proposta de orçamento para a Assembleia Nacional						
c) Orçamento aprovado pela Assembleia Nacional						

Fonte: Adaptado do *Manual do Orçamento* 2006 (Ministério das Finanças 2006:424).

Muitos destes aspectos de instituições de orçamento, processos e sistemas, não são diferentes dos que se obtêm noutras partes do continente africano.

Viramo-nos agora para uma observação mais detalhada de procedimentos que esclarecem que há um certo número de áreas em que o sistema angolano é diferente de outros. Um dos aspectos extraordinários e problemáticos do sistema angolano são as actividades quasi-fiscais que ocorrem fora do sistema, particularmente, por parte da companhia nacional de petróleo, a *Sonangol*, e pelo *Banco Nacional de Angola* (BNA). Este tipo de actividades existe em muitos países mas a dimensão das receitas do petróleo em Angola exacerbam este específico problema. Outros problemas relacionam-se com a falta de capacidade num certo número de órgãos centrais e locais, a falta de informação para orientar a atribuição do orçamento, as revisões do orçamento vagamente fundamentadas, a quantidade de fluxo de recursos extra-orçamentais, a falta de abertura e (até agora) a total ausência de auditoria.

Estes problemas são visíveis há já algum tempo e são tratados com algum detalhe no próprio plano do Governo, o *PMGFP* (Ministério das Finanças 2002), pelo *CPAR* do Banco Mundial (World Bank 2002), *PEMFAR* (World Bank 2005), *CEM* (World Bank 2006) por diversos parceiros internacionais como o DFID (Bjørnstad 2007) e a UE (EC 2006).

4.1.2 Receitas

São analisados vários aspectos dos fluxos de receitas do petróleo na secção 4.6 mais abaixo. O PEMFAR considera que a previsão e avaliação das receitas do Governo não é adequada e que o procedimento usado é *ad hoc* (World Bank 2005:40). A falta de dados económicos torna muito difícil a previsão das receitas que não sejam do petróleo. A colecta de receita sofre pelo facto da Direcção Nacional dos Impostos, por falta de capacidade, se apoiar demasiado na sua própria avaliação e só verificar os grandes contribuintes.

Os problemas da previsão das receitas também afecta nitidamente o lado da despesa. Estas fraquezas das suposições para a previsão e, ultimamente, o aumento acelerado em receitas do petróleo, obrigam a revisões do orçamento que ocorrem de maneira mais ou menos ao acaso e contribuem para condicionar o sistema de várias maneiras. Por exemplo, reduzem o incentivo para que as Unidades de Orçamento adiram aos níveis de despesa planeada.

A fraqueza na previsão da receita é uma razão de peso para algumas drásticas, e de certo modo aleatórias, revisões do orçamento. O orçamento inicial de 2006 foi, por exemplo, aumentado em 13 % na revisão. Para 2006 o FMI exprimiu a preocupação de que o orçamento inicial era excessivamente expansionário desde o começo, quintuplicando o real desempenho da despesa para 2005. O orçamento de 2006 foi revisto para baixo¹¹ por menos do que a queda de receita que se esperava. O FMI recomendou que fossem dados limites de despesa mais apertados ao orçamento suplementar para conseguir o equilíbrio fiscal. O Governo de Angola não é, contudo, abertamente influenciável pelo Banco ou FMI, e argumentou que a revisão do OGE de 2006 tinha sido ditada pelas perspectivas da economia mundial e pela evolução da situação social e económica do país. Uma mudança nas suposições subjacentes ao orçamento inicial, principalmente as mudanças na produção, preços e exportações de crude, eram portanto justificadas.

No Ministério das Finanças está em elaboração um modelo financeiro que pode produzir benefícios ao facilitar o estabelecimento de uma abordagem de médio-prazo à gestão da receita do petróleo. Ele pode aumentar substancialmente a exactidão e fiabilidade das previsões da receita do petróleo em termos de melhorias no planeamento e relatório financeiro e melhor a gestão da receita e dinheiro, e ainda, melhorar a monitoria do desenvolvimento da previsão da receita no sector do petróleo. Não vai todavia pôr fim ao problema de base que é a flutuação dos preços do petróleo nos mercados internacionais.

4.1.3 Despesa Corrente

As *Unidades Orçamentais* são as unidades institucionais chave no processo de preparação do orçamento. Podem ser Ministérios, Províncias, Delegações Provinciais e muitos outros tipos de órgãos estatais como Institutos, Universidades e Centros Universitários Provinciais, assim como hospitais nacionais e provinciais. Dentro do Ministério das Finanças a unidade operacional chave é a *Direcção Nacional do Orçamento* (DNO).

De acordo com o calendário da preparação do orçamento esta começa em meados de Julho. Antes desta data algumas Unidades Orçamentais informaram o grupo que o Ministério das Finanças organiza os chamados seminários de orçamento que focam o treino e orientação do pessoal chave da Unidade em procedimentos e processo de preparação orçamental. Isto não está incluído no calendário do manual.

É durante o passo inicial em Julho que as instituições centrais e locais do Governo identificam acções e medidas a tomar e para as quais são necessários recursos. É neste estágio que as intenções e objectivos políticos são preparados e analisados de maneira a poderem passar a ser a base das atribuições orçamentais. Este estágio pode identificar e expressar as grandes opções

¹¹ Ver FMI 2006 Artigo IV Consultations Preliminary Conclusions of the IMF Mission; www.imf.org/external/np/ms/2006/032906.htm

políticas na atribuição de recursos. Todavia não é claro em que medida o resultado deste estágio de identificação é usado nos passos subsequentes de preparação do orçamento.

Em alguns países, este estágio implica decisões que tentam equilibrar as ambições declaradas em planos anuais, de médio e longo prazo. Com os recursos disponíveis previstos dentro do orçamento do ano estão, presentemente, a ser elaborados em Angola planos de médio e longo prazo, mas ainda não foram aprovados pela Assembleia Nacional ou implementados pelo Governo.¹² Um orçamento bienal, o *Programa Económico e Social do Governo* tem sido preparado todos os anos desde 2002-2003, mas não é claro o papel que desempenha no processo do orçamento. De acordo com Bjørnstad (2007:15), os orçamentos recentes começaram o ciclo de preparação com aprovação (ou carimbo) deste programa,¹³, mas este passo não é mencionado no calendário do manual do orçamento.

Está planeado um outro passo para ocupar a maior parte de Agosto na elaboração do quadro macroeconómico, que inclui, de novo segundo o calendário, cenários macroeconómicos. Os cenários são preparados pelo chamado *Grupo de Consistencia Macroeconomica* (GCM),¹⁴ e contém propostas com objectivos quantitativos e metas. Todavia, as projecções macroeconómicas não são robustas e em geral não são seguidas. Além disso, as projecções finais são apresentadas muitas vezes após o início do ciclo de formulação do orçamento (Bjørnstad 2007:25).

Com base neste quadro, a Direcção Nacional dos Impostos faz, por sua vez, projecções de receita e a Direcção Nacional do Orçamento estabelece limites de despesa para os órgãos que dispendem. As linhas de orientação de preparação do orçamento para o ano seguinte, com os princípios orientadores para a política orçamental, são então encaminhados para as Unidades Orçamentais. Tanto o cenário macroeconómico como as linhas de orientação do orçamento requerem prévia aprovação pelo Conselho de Ministros. As Unidades preparam então os requisitos orçamentais que são revistos por, e negociados com, o Ministério das Finanças.

O Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (MAPESS) desempenha, também, um importante papel no processo de preparação do orçamento, estando encarregado de preparar estimativas para o pagamento de salários, que, normalmente, absorvem 40-45 % do orçamento corrente total. O registo dos funcionários públicos, que devia ser mantido pelo MAPESS está todavia em mau estado de organização e o Ministério acabou por se apoiar em listas de pessoal preparadas pelas Unidades Orçamentais. Estas listas não conferem com o registo do MAPESS e excluem o pessoal dos Ministérios do Interior e da Defesa que são pagos por transferência de fundos em bruto. Isto abre porta a má gestão e fraude, que aparece no estágio de execução do orçamento.

Durante a primeira semana de Agosto, a Direcção Nacional do Orçamento do Ministério das Finanças encaminha as instruções do orçamento para as unidades orçamentais. As instruções não são publicadas, mas provavelmente não incluem instruções para atribuição de fundos uma vez que os limites do orçamento são decididos mais tarde. O mais provável, é que sejam visíveis no formulário impresso das propostas de orçamento das Unidades Orçamentais. O quadro técnico é descrito no manual do orçamento (Ministerio das Finanças 2006).

As primeiras decisões sobre limites de despesa estão calendarizadas para serem tomadas pelo Conselho de Ministros no fim de Agosto. Nesta altura porém, as Unidades Orçamentais já estão em processo de preparar as suas propostas de orçamento durante o mês de Agosto. De acordo com a maior parte das fontes, o orçamento tem de ser aceite como é entregue e limites sectoriais não são negociáveis. Uma interacção e coordenação entre os níveis centrais e provinciais está quase totalmente ausente. Os técnicos da DNO responsáveis pela distribuição do OGE entre sectores, têm um conhecimento muito limitado dos sectores e das suas necessidades. Geralmente, as atribuições

¹² De acordo com o MINPLAN.

¹³ O website da Assembleia Nacional de Angola (www.parlamento.ao/leis/resul_2001.htm) nota que em 2001 a Assembleia passou uma resolução que aprovou o '*Programa Económico e Social do Governo*' e o '*Orçamento Geral do Estado*'

¹⁴ Composto pelo Ministro do Plano, Ministro das Finanças, Governador do Banco Central, BNA, e Ministro do Trabalho e Segurança Social, MAPESS

são baseadas no nível do ano anterior, aumentadas como o regulamento do Ministério das Finanças estipula.

Nos finais de Agosto as Unidades começam a apresentar as suas propostas de orçamento para serem processadas pelo Ministério das Finanças. A DNO prepara então uma proposta de orçamento corrente na segunda quinzena de Setembro. Esta pode incluir cortes e mudanças comparada com aquilo que foi posto pelas Unidades Orçamentais.

Subsequentemente, começa e (segundo o manual) continua até ao princípio de Outubro, uma ronda de discussões entre o Ministério das Finanças e as Unidades, incluindo os governadores provinciais. A proposta de orçamento do Ministério das Finanças tem de ser, todavia, submetida ao Conselho de Ministros a 30 de Setembro (como determina a LQOGE). Pela mesma lei o Conselho de Ministros tem de apresentar a proposta de orçamento à Assembleia Nacional a 31 de Outubro. Nos últimos poucos anos aparentemente houve poucos atrasos em relação a estas duas datas limite. (CEAST 2006:12).

4.1.4 O Orçamento de Desenvolvimento

O Programa de Investimento Público (PIP) é um instrumento para programar o investimento público. De acordo as linhas de orientação da preparação do orçamento, as Unidades Orçamentais devem apresentar a sua proposta de orçamento de investimento até 22 de Agosto ao Ministério do Plano, que deve apresentar uma proposta de PIP ao Ministério das Finanças até 15 de Setembro. O PIP é então incorporado nos passos subsequentes da preparação do orçamento.

De acordo com o PEMFAR (World Bank 2005:19) o PIP não é tanto um instrumento de planificação quanto devia ser, pois parece mais uma lista de projectos a serem levados a cabo num determinado ano. É do conhecimento geral que o investimento e o orçamento corrente devem ser coordenados para evitar investir em património sem ter antes atribuído recursos para o seu uso e manutenção, mas até agora o sistema em Angola parece vulnerável a este risco, por várias vias.

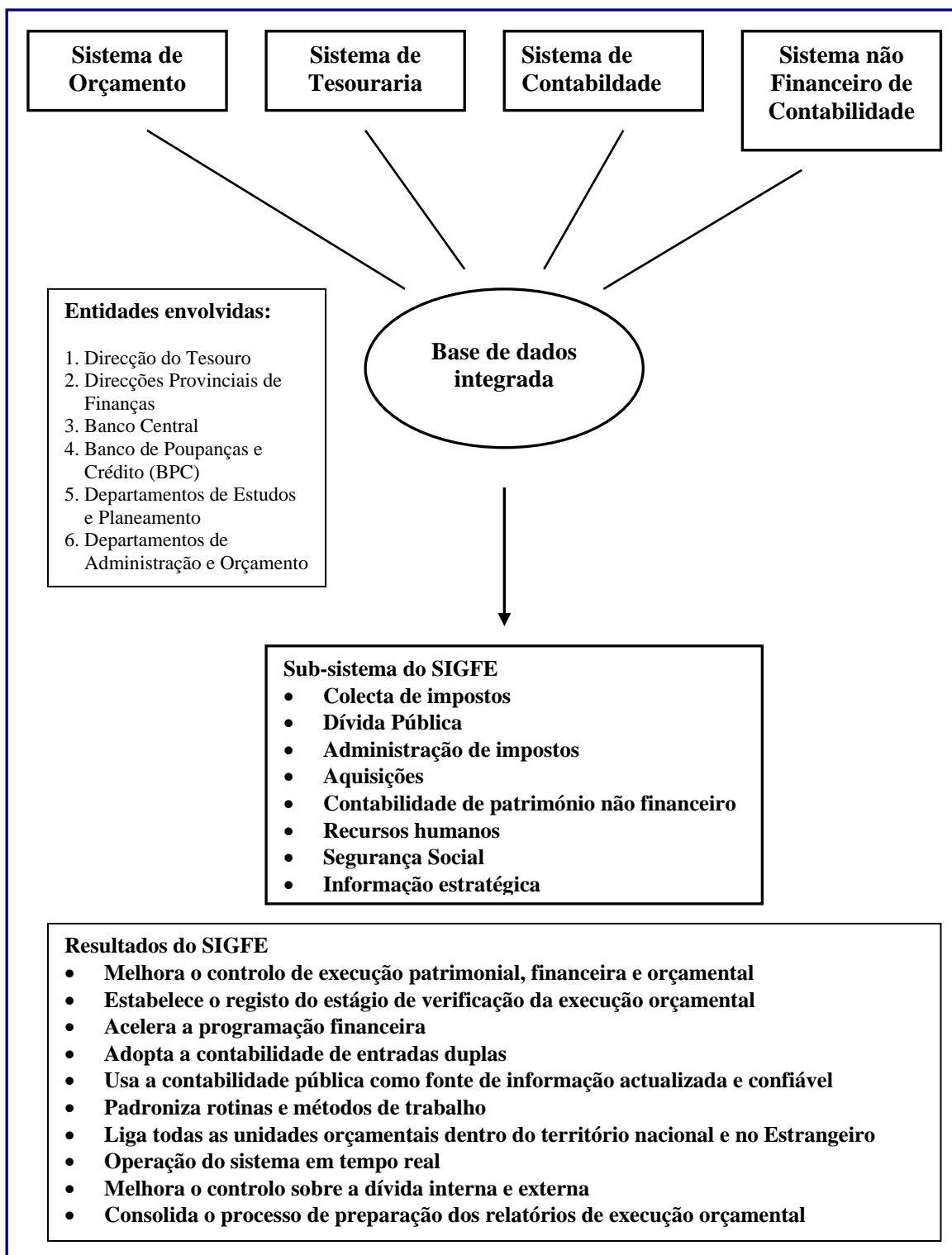
Primeiro, o PIP é coordenado pelo Ministério do Plano e executado por ministérios e governos provinciais. O PIP é tratado diferentemente do orçamento corrente nos processos de preparação e execução. Segundo, a despesa corrente é da responsabilidade do secretariado geral dos ministérios, enquanto a despesa de capital, PIP, é planificada e monitorada pelos seus Gabinetes de Estudos e Planificação.

Terceiro, enquanto o Ministério das Finanças usa o sistema SIGFE, parcialmente informatizado, para a preparação e execução do orçamento, o Ministério do Plano usa outro sistema chamado Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público (SIGIP) para a formulação e implementação do PIP. O SIGIP porém não tem uma *interface* com o SIGFE, o que complica a integração dos orçamentos corrente e de capital. Uma adequada execução dos planos de investimento do governo serão postos em perigo se a programação e monitoria da implementação física pelo MINPLAN não fôr coordenada com a programação financeira e a monitoria dos fluxos financeiros, que são da responsabilidade do MINFIN.

É importante notar que o sistema SIGIP, em princípio deve conter informação detalhada sobre os projectos do PIP¹⁵ porém, o sistema computadorizado, presentemente não o faz. Mas os formulários de registo do projecto, submetidos pelas Unidades de Orçamento num sistema baseado em papel e encaminhados para o Ministério do Plano, contêm objectivos, beneficiários, e resultados esperados.

¹⁵ A publicação do orçamento apenas contém o título do projecto, o código de classificação, a instituição responsável e os valores atribuídos ao ano orçamental.

Figura 3: Visão geral do SIGFE



4.2 Decisões do Conselho de Ministros

De acordo com o calendário da preparação do orçamento, a proposta de orçamento do Ministério das Finanças é discutida pelo Conselho de Ministros durante o mês de Outubro antes de ir para debate e aprovação na Assembleia Nacional. Aparentemente, as discussões com as Unidades Orçamentais e com as províncias acontece algum tempo depois da proposta de orçamento ter ido para o Conselho de Ministros. Não é muito claro como a reacção destes encontros e discussões chega ao Conselho de Ministros, mas, a nossa impressão é que as oportunidades das Unidades levantarem as suas reclamações e queixas e discutir com o Ministério das Finanças, são muito limitadas. As possibilidades e abertura para negociações têm, de certo modo, aumentado nos últimos três anos, e desenvolveram alguma transparência comparado com a situação imediata do pós-guerra, quando a proposta de orçamento do Ministério das Finanças era, na prática, inacessível às Unidades Orçamentais antes de ser apresentada à Assembleia Nacional.

Dentro do Conselho de Ministros lidam especificamente com matérias orçamentais dois sub-grupos, a *Comissão Permanente do Conselho de Ministros* consiste num círculo restrito de 15 ministros e o Governador do Banco Central. De acordo com os seus termos de referência, funciona no intervalo entre as sessões do Conselho de Ministros para garantir a execução das decisões do Conselho sobre questões humanitárias, sociais, económicas e produtivas.¹⁶ Enquanto a Comissão Permanente é um grupo dentro do Conselho de Ministros, a outra, a *Comissão de Coordenação da Política Fiscal e Monetária (Equipa Económica)* é uma comissão conjunta entre o Ministério das Finanças e o Banco Nacional de Angola (BNA), responsável pela política monetária do país. Esta equipa é coordenada pelo vice-Primeiro Ministro. De acordo com o calendário do orçamento esta comissão aprova o orçamento antes de ele ser discutido e aprovado pelo Conselho de Ministros como tal.

Aparentemente, embora a decisão final do orçamento seja tomada por todo o Conselho de Ministros, estes sub-grupos que consistem apenas de alguns deles e o Gabinete do Presidente, têm de facto o poder de tomar a decisão final sobre o orçamento de Estado.

4.3 Aprovação Legislativa

Debater, adoptar e aprovar o orçamento são responsabilidades do parlamento, de acordo com a maior parte das Constituições. O parlamento, habitualmente, aprova o orçamento depois de discussões nas comissões parlamentares e em Plenária. O Parlamento deve ser capaz de alterar o orçamento, com algumas restrições, e aprova(á)-o(lo) em termos formais, como no sistema Europeu/Continental, habitualmente em forma de lei.

Em Angola o processo de debate, revisão e aprovação pela Assembleia Nacional leva cerca de 1 mês e meio, já que o orçamento tem de estar aprovado a 15 de Dezembro.¹⁷ São consultados os diferentes deputados provinciais e os grupos discutem-no. Depois cada Comité Parlamentar discute-o também, sublinha as suas questões preocupantes e apresenta o relatório à Comissão de Economia e Finanças, chamada, também, 5ª Comissão. Esta tem o poder e a responsabilidade de monitorar a preparação do orçamento em nome da Assembleia Nacional e mantém discussões com todos os Ministérios quando o orçamento chega à Assembleia Nacional. As verdadeiras discussões parece terem lugar nesta comissão de 30 membros que, subseqüentemente, submete um relatório ao Presidente da Assembleia e o orçamento é finalmente discutido e votado numa sessão plenária.

Embora o papel do parlamento Angolano na discussão, alteração e aprovação formal e na supervisão e controlo do orçamento do Estado esteja firmemente consagrado na constituição, não é isso que acontece na prática. Devido à guerra civil e alimentada pelos esquemas de “petróleo por

¹⁶ Ver ‘Regimento da Comissão Permanente do Conselho de Ministros’ em www.cministros.gv.ao/rdocdg.cfm.

¹⁷ De Accordo com o N.º 2 do Art.º 20.º da Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 9/97, de 17 de Outubro).

armas”, emergência e provisões de secretismo, corrupção e interesses da elite, o escrutínio parlamentar sobre receitas e despesas do Estado foi, severamente, restringido durante muitos anos, e grandes porções do rendimento do Estado estavam fora da supervisão e efectivo controlo do orçamento, pelo parlamento.¹⁸

A boa saúde do processo orçamental angolano está em debate. Alguns observadores afirmariam que todo o rendimento do Estado é apresentado e tornado transparente através do Banco Nacional, a conta única do Tesouro e o processo de orçamento. Outros observadores manteriam que grandes porções do rendimento do Governo, em particular proveniente do petróleo e dos diamantes, ainda estão por ser apresentadas.

No que diz respeito à Assembleia Nacional, um processo de orçamento genuíno só começou em 2004, depois de anos de funcionamento parlamentar regular e significativa pressão internacional. A insistência por uma reforma fiscal e orçamental foi conduzida pelo FMI e Banco Mundial e apoiada pelos bancos privados do clube de Paris e outros. A tentativa de levar Angola a aderir aos princípios e padrões internacionais de orçamentação não funcionou tão bem como em outros países que dependem mais destas instituições.

Tem havido melhorias nos anos recentes. Nos finais de 2004 o orçamento de 2005 passou com revisões mínimas, mas o processo como tal já tinha de facto melhorado, aproximando-se dos padrões internacionais. O processo de orçamento de 2006 foi ainda melhor em termos de verdadeiras discussões, contribuições e alterações pela Assembleia Nacional, reflectidas por exemplo numa melhor cobertura pelos meios de comunicação social do processo nos finais de 2005. Esta incluiu cobertura em directo do debate parlamentar do orçamento e uma apresentação simplificada do orçamento no Jornal de Angola, órgão estatal. Houve também algum *lobbying* (por exemplo pelo Ministro da Educação e grupos da sociedade civil). O orçamento de 2006 foi também ligeiramente alterado pela Assembleia Nacional, com alguns aumentos nos sectores sociais e uma redução correspondente nas despesas militares e na administração pública.

Por outro lado, o processo da revisão do orçamento de meio do ano de 2006, em Julho-Agosto, esteve longe de observar padrões internacionais. O orçamento revisto do orçamento de 2006 foi quase todo duplicado, de 23 biliões de US dólares para 41 biliões de US dólares, por causa do aumento de receitas provenientes dos preços altos do petróleo e aumento do empréstimo. Um orçamento equilibrado com semelhantes aumentos da despesa, sobretudo em investimento, foi rapidamente passado pela Assembleia Nacional em Agosto de 2006 (sem nenhuma avaliação do potencial de problemas).

Isto dá ao parlamento angolano experiência de três processos de orçamento. A curva de aprendizagem, contudo, ainda é íngreme e encontra vários obstáculos. Por exemplo, o parlamento de Angola é, por lei, de certo modo, restringido nos seus poderes para alterar o orçamento apresentado pelo Governo. Entre outras coisas, o programa de dois anos do Governo coloca restrições naquilo que o parlamento pode fazer, e o parlamento carece de competência técnica e

¹⁸ O FMI por exemplo, tinha em 2002 “preocupações sobre o tratamento e disposição do rendimento das concessões de petróleo e diamantes, as finanças da Sonangol, e as práticas de endividamento externo” (Hodges 2004:121). De acordo com uma declaração do vice-director executivo do FMI, Mr. Takatoshi Kato, sobre a sua visita a Angola em Outubro de 2004 ‘o Governo precisa de avançar sobre os recentes progressos para chegar aos objectivos do Presidente de que os escassos recursos sejam usados da melhor maneira possível para o povo de Angola que suportou sacrifícios imensos durante as passadas duas décadas. Isto envolve mais esforços para reforçar a transparência sobre o orçamento do Governo e as operações do Banco Central, incluindo a gestão dos recursos petrolíferos” (www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04233.htm) O Banco ainda mantém a preocupação sobre o papel misto da Sonangol, como contribuinte social, empresa comercial e órgão regulador. Ver, também, o relatório de 2004 do Human Rights Watch: ‘Some Transparency, No Accountability’ sobre despesas extra-orçamento e quasi-fiscais onde se lê: “A opacidade do orçamento e gastos do Governo de Angola tem gerado uma preocupação generalizada, dentro e fora de Angola, relativo às finanças estarem a ser grosseiramente desbaratadas. Fundos públicos em grande parte derivados das receitas do petróleo, foram usados em segredo para financiar compra de armas e para hipotecar futuros rendimentos do petróleo em troca de empréstimos imediatos para o Governo, garantidos pelo petróleo. Ao abrigo da lei angolana (Decreto 30/95), todos os rendimentos do petróleo devem ser depositados no BNA. Todavia, receitas de petróleo passadas de lado pelo BNA e foram para a estatal Sonangol ou para a Presidência. Estas actividades provocaram alegações de corrupção oficial” (www.hrw.org/reports/2004/angola0104/angola0104.pdf).

económica para exercer real influência no processo de aprovação do orçamento. As várias comissões não estão suficientemente habilitadas para fazer uma análise sectorial detalhada e lerem o orçamento. Nem têm assistência de pessoal bem treinado, unidades de pesquisa e peritos suficientes. Mesmo a comissão de finanças tem falta de experiência, capacidade e especialização. O CEAST escreve que os deputados não têm tempo nem recursos para fazer justiça ao orçamento e sugere que devam formar mais comissões especializadas para efectuar audições e questionar o executivo sobre várias matérias do orçamento (CEAST 2006:7).

No entanto, nas preparações para a aprovação do orçamento de 2006, parece que os deputados ajudaram a avançar a causa de três das províncias mais prejudicadas e que foi feito um aumento considerável no orçamento de investimento proposto pelo executivo. Em Angola as pessoas, aparentemente, não confiam nos políticos nem na Assembleia Nacional e uma sondagem de opinião, em 2006, deu-lhes o índice de confiança mais baixo entre as possíveis pessoas e instituições que podem “resolver problemas” (InternationalRepublican Institute 2007:27).

Em termos das diferenças políticas ou ideológicas, parece não ter havido nenhuma até agora. Não foram elaboradas propostas de orçamento alternativas por qualquer partido da oposição, e os partidos políticos não têm expressado nenhuma alternativa coerente às prioridades nos debates do orçamento, quer nas comissões quer nas discussões sobre o orçamento em plenária. O único ponto de diferença visível foi feito quando a UNITA, por razões simbólicas, votou em bloco contra o orçamento nos finais de 2003, e com um voto contra da UNITA em 2004.

O debate da Assembleia Nacional sobre o orçamento e o processo de aprovação, não mudaram muito a proposta de orçamento do Conselho de Ministros. Isto significa que o Conselho de Ministros preserva o que o CEAST chama o “monopólio” da elaboração da proposta de orçamento (CEAST 2006:11). Isto está sem dúvida relacionado com a situação política em que um partido tem grande domínio tanto no executivo como no parlamento. A ausência de uma discussão pré-orçamento também reduz o espaço para um debate público sobre questões orçamentais.

A sociedade civil não tem um papel proeminente na discussão e aprovação do orçamento. A excepção é o lançamento de um documento de posição sobre questões chave do orçamento pelo *Observatorio Político Social* (OPSA), que é composto por dirigentes da sociedade civil. Desde que a proposta de orçamento do Conselho de Ministros não é um documento público mesmo quando é submetido ao parlamento, é difícil para o grande público conseguir tê-lo na mão, descobrir as prioridades e fazer quaisquer contribuições para ele. Mas a inacessibilidade para o público parece não ser total; alguns números agregados são dados pelo Ministério das Finanças durante a sua apresentação e, em 2005 houve um orçamento simplificado apresentado nos jornais. Ocasionalmente ocorrem fugas de informação pelos deputados durante as deliberações. O relatório do CEAST indica também que grupos especiais como a *Associação dos Industriais Angolanos* (AIA), tem participado nas audições sobre a proposta de (CEAST 2006:12).

4.4 Cobertura dos media

A apresentação do orçamento na Assembleia Nacional atrai a atenção pública, o que quase não acontece nos estágios anteriores do processo. O debate do orçamento é ocasionalmente transmitido pela *Televisão Pública de Angola* (TPA).

A análise da cobertura dos media locais que se segue foi feita numa base anual, de 2002 a 2006, compilando os artigos contendo referências a *Orçamento Geral do Estado* ou *OGE* de 15 jornais ou websites (ver tabela 1 abaixo). A compilação feita pelo Centro de Documentação do DW (Development Workshop 2007), mostra um nítido aumento de interesse dos media em 2005, comparado com os anos anteriores.

Cerca de metade dos media não publica nada sobre o orçamento. O aumento do número de artigos de 2004 a 2005 deveu-se, quase inteiramente, ao aumento da atenção do *Journal de Angola* e o interesse recentemente despertado na *Folha 8*. O escasso interesse durante 2006 foi, também,

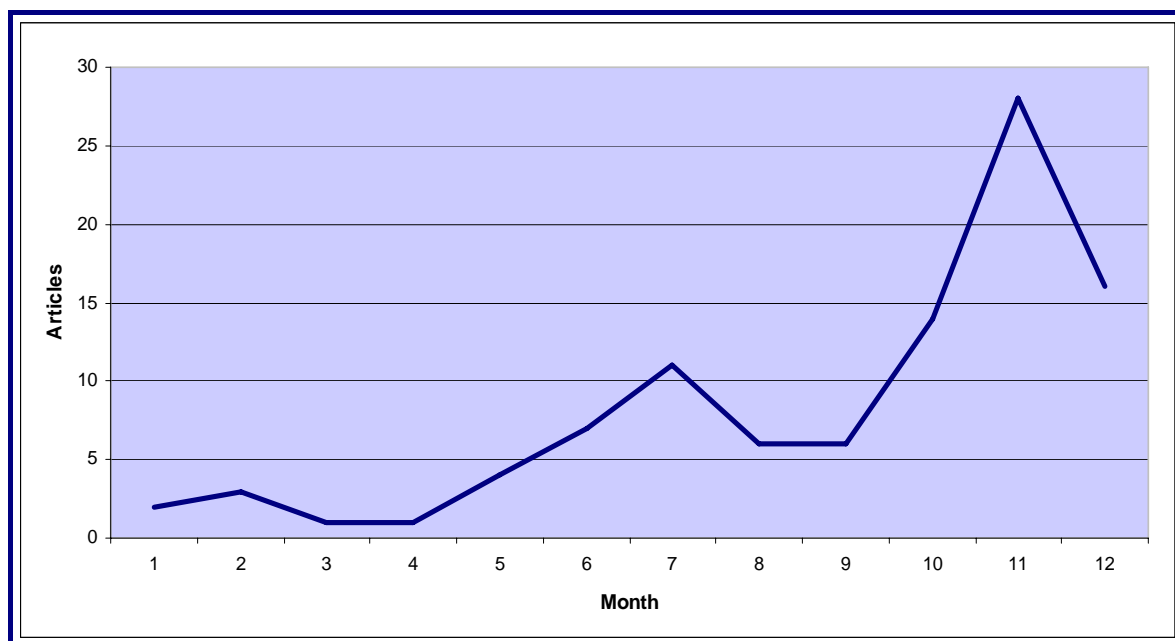
devido à queda de interesse por parte dos dois jornais, mas é de referir que mais jornais publicaram um ou alguns artigos em 2006, indicando o alargamento do interesse.

O foco dos artigos foi medido grosseiramente contando a frequência de palavras específicas. Aparentemente, um ponto principal da orçamentação, que é o estabelecimento das prioridades, não é focado com relevo. As revisões dos orçamentos de 2005 e 2006 foram importantes para o interesse público durante estes anos. Comparando a frequência de palavras que apontam o governo contra o parlamento, indica-se, nitidamente, que o foco dos media está no papel do governo, que é mencionado quase duas vezes mais que o parlamento.

Tabela 1: Análise do interesse dos media angolanos no orçamento de estado

Media	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Journal de Angola	0	11	7	20	10	48
Agora	1					1
Semanário Angolense			10	4	7	21
Folha 8				8	3	11
Terra Angolana	1				2	3
Actual	3				1	4
A Capital					3	3
Angolense	5		1		2	8
Total de artigos	10	11	18	32	28	99
Total de páginas	13	7	14	23	19	76
Frequência das palavras (nº de vezes mencionadas)						
Afirmações sobre prioridade	5	2	8	18	6	39
“ Revisão ”	11	5	4	19	18	57
“ Governo/Conselho ”	71	32	67	120	103	393
“ Parlamento/Assembleia ”	20	28	22	87	54	211

A atenção dos media (número de artigos) por mês está relacionada com o calendário do orçamento, como bem mostra a figura 4 em baixo. Parece ter pouco ou mesmo nenhum interesse durante os primeiros seis meses do ano mas o interesse aumenta em Julho, exactamente no início do processo de orçamento, para cair nos meses seguintes. A informação que emerge das deliberações do Conselho de Ministros faz de certo modo subir o nível de interesse mas o pico é atingido durante a sessão do orçamento em Novembro e volta a cair em Dezembro quando as principais decisões já estão tomadas.

Figura 4: Artigos sobre orçamento nos media noticiosos

Nota: Média mensal de artigos, 2002 – 2006

4.5 Dispêndio e controlo do finheiro público

4.5.1 Visão geral

A decisão da Assembleia sobre o orçamento anual põe fim ao estágio de preparação do orçamento. O estágio seguinte, a “execução orçamental”, é quando as decisões são implementadas em termos das reais atribuições de fundos. Isto envolve, a nível macro, a gestão das entradas das receitas fiscais e as saídas da Tesouraria e, se necessário, operações de crédito. A nível dos órgãos executivos as actividades andam à volta da transformação dos fluxos financeiros em bens e serviços públicos, incluindo as compras destes pelo sector publico de aquisições (*procurement*) do resto da economia e pagamento dos funcionários públicos. Num sistema descentralizado levantam-se questões específicas de fluxos, actividades, compras e controlos. Finalmente, em qualquer sistema contabilístico de finanças públicas, a auditoria e controlo internos são aspectos importantes para construir e preservar a gestão interna, bem como, o controlo e prestação de contas *vis à vis* o público.

Como se disse em secções anteriores, podem existir deficiências políticas, burocráticas e técnicas no processo de preparação que podem contrariar prioridades na atribuição dos fundos. Pode facilmente dizer-se com Bjørnstad que “*o processo de orçamentação em Angola sofre de falta de um processo de priorização, interpretando o orçamento como uma expansão ou contracção do orçamento do ano anterior*” (2007:26).

Não sendo fácil apontar com exactidão onde se materializam as fraquezas no processo de preparação, uma comparação entre as atribuições de fundos orçamentadas com as reais torna evidentes as falhas na execução do processo. É na execução que na maior parte das vezes ocorrem os exemplos mais dramáticos de corrupção e desvio de aplicação. Isto é, infelizmente, um problema bastante comum em países africanos. Por exemplo, uma equipa que examinava o processo de orçamentação no Malawi concluía:

Desde o processo de planificação e formulação do orçamento, através da implementação e lapsos, o nosso estudo conclui que o processo do orçamento no Malawi não fornece nenhuma estimativa realista de receitas ou despesas. Dito simplesmente, o processo de orçamento é uma farsa que mascara a verdadeira distribuição e gasto dos fundos. Isto não é surpresa para qualquer dos interessados no processo; todos os actores, desde a sociedade civil, ao governo e os doadores, parecem conscientes de que muitas das declarações e acções têm pouco a ver com a verdadeira distribuição dos recursos e a sua real execução é diferente das intenções declaradas (Rakner, Mukubvu et al. 2004:4).

Uma observação de certo modo semelhante é feita sobre Angola pelo CEAST:

Embora a lei fale de universalidade, a realidade de Angola é outra. Há dois orçamentos: um virtual, apresentado aos deputados para análise e o outro orçamento real que é executado pela Presidência da república. O orçamento real, em muitos casos, não tem nada a ver com o orçamento virtual com que os deputados lidam (2006:15).

O Banco Mundial (2005:i) nota a dualidade do sistema de orçamento, fazendo notar que Angola tem dois sistemas paralelos de finanças públicas. Existe um sistema convencional na dependência do Ministério das Finanças, e um não-convencional que é seguido pela Sonangol e BNA. Este último, descrito mais adiante em pormenor, financia vários tipos de despesas de desenvolvimento, subsidia produtos de petróleo e leva a cabo operações de dívida externa que confundem e obscurecem as linhas de separação entre o Governo e a Sonangol /BNA, sendo muito criticado pelo FMI e pelo Banco como “*operações quasi-fiscais*”. Apesar da contínua pressão das Instituições Financeiras Internacionais para uma fusão dos dois sistemas, ainda não teve lugar a inclusão definitiva dos papéis da Sonangol no orçamento convencional. Foi feito progresso visível no aparecimento das operações da Sonangol no orçamento, mas ainda não foram eliminadas as operações quasi-fiscais (World Bank 2006:xviii).

As deficiências do sistema têm efeitos reais. Notou-se que mais de 20 por cento do orçamento executado foi para a categoria não especificada de despesa pública geral em 2005. A verdadeira quantidade de recursos públicos em risco de se perderem por causa das operações quasi-fiscais não é publicamente conhecida. O impacto do orçamento na redução da pobreza e geração de emprego é, provavelmente baixo, dada a tendência de favorecer grandes projectos de construção em vez de investimento nos sectores de trabalho intensivo. A parte da despesa pública nos sectores sociais como saúde e educação também declinou desde 2000, apesar das intenções expressas pelo Governo no sentido oposto (Bjørnstad 2007:16).

O discurso popular, oficialmente, confirmado pelos casos de corrupção expostos, indica fortemente as diferenças entre orçamento e realidade em termos de desvios de aplicação e em termos de actividades de pequena e grande corrupção dentro do sistema convencional. É portanto muito importante analisar o sistema que faz a tarefa de execução, o que fazemos a seguir. A Caixa 3 explica alguns dos importantes conceitos e organizações na execução do orçamento de Angola.

Caixa de texto 3**Conceitos e Organizações chave na Execução do Orçamento em Angola**

Unidade Orçamental (UO) é uma unidade que recebe fundos e presta contas directamente ao Ministério das Finanças. A “unidade de orçamento” pode ser um Ministério ou parte de um Ministério, um instituto ou um fundo autónomo a que são atribuídos recursos do orçamento, ao abrigo da lei nº 9/97.

Órgão dependente (OD) é uma sub-unidade da UO, que tem o seu próprio orçamento. Pode administrar as suas próprias aquisições mas não pode gastar fundos sem autorização de uma UO, que as supervisa e autoriza os pagamentos.

Quota financeira (QF) é uma fracção, a maior parte das vezes um duodécimo (nos primeiros meses menos 20%) do orçamento aprovado, que é disponibilizado a uma UO pelo Ministério das Finanças numa base mensal regular para salários, mas nem sempre numa base mensal para bens e serviços e para investimentos.

Notas de cabimentação (NCB) é uma “nota de compromisso” que identifica o tipo de despesa (segundo a classificação do orçamento) e a quantia a ser paga, acompanhada do nome do beneficiário. O objectivo desta NCB é garantir que há fundos suficientes numa atribuição orçamental.

Ordem de saque (OS) é uma ordem de pagamento que reconhece uma obrigação de pagamento para uma despesa, por uma instituição pública. Pode ser emitida por uma UO ou ODs mas deve ser validada pelo administrador da UO antes de o BPC pagar a um credor.

Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE) é um conjunto de procedimentos e sistemas de informação que regula as receitas e despesas do estado, integrando-os num sistema único.

4.5.2 Gestão financeira

Em Angola o sistema de finanças públicas baseia-se numa estrutura bastante comum com a Conta Única do Tesouro sub-dividida numa conta para moeda local e outra para divisas estrangeiras, ambas localizadas no Banco Central. Um banco comercial estatal, *Banco de Poupança e Crédito*, BPC, executa pagamentos de operações de tesouraria, pagamentos aos fornecedores, etc.

A nível central, a responsabilidade da execução do orçamento cabe à *Direcção Nacional do Tesouro* no Ministério das Finanças, que controla as finanças do governo central e estabelece os limites do orçamento para os ministérios de sector. A Direcção do Tesouro prepara todos os meses um plano de fundos em dinheiro.

Uma *Comissão de Programação Financeira* a nível ministerial (Finanças, Plano e Banco Central) supervisa esta operação, que deve em princípio equilibrar as necessidades de gastos das Unidades Orçamentais com a disponibilidade do governo central em dinheiro. O Ministério das Finanças trabalha com os ministérios de sector para preparar orçamentos anuais e monitorar a adesão aos limites do orçamento. Perante o Ministério das Finanças, as Unidades são responsáveis pela observância das atribuições orçamentais acordadas. Os limites por sector também controlam o orçamento de investimento elaborado pelo Ministério das Finanças no PIP.

Na gestão de finanças públicas, um sistema de quota de dinheiro como Angola usa é muito robusto mas o sistema do crude que equilibra os fluxos de dinheiro para dentro e fora da conta do governo numa base de curto prazo, quando utilizado, tende a criar situações de paragem e avanço e tornar instáveis e ineficientes os resultados dos ministérios operando com problemas de dinheiro. Com sistemas mais sofisticados consegue-se evitar tornar os resultados dos serviços directamente dependentes da entrada mensal de numerário no fisco. Com uma melhor previsão de receitas,

contruindo balanços ou fazendo empréstimos de curto-prazo, que também podem ser usados para manter as actividades de serviço mesmo quando a entrada de dinheiro baixa, isto pode ser evitado.

O manuseamento dos reais fluxos de numerário depende do tipo de despesa. Na maior parte dos países africanos, a maior categoria dentro da despesa é a folha de salários (do orçamento corrente). A maioria dos países tem um sistema centralizado de folha de salários que lida com os pagamentos. Porém isto não existe em Angola, o que mina a credibilidade da conta de salários calculada e abre lacunas no sistema de pagamento. Enquanto os sistemas centralizados enviam um cheque directamente a um funcionário, o sistema angolano paga através da atribuição orçamental das UO. Nas províncias, exemplos de não-pagamento de salários indicam que os fundos de salários são por vezes utilizados para outros propósitos.

Normalmente, durante um ano orçamental as UOs, incluindo as de nível provincial, as *Delegações Provinciais de Finanças*, devem apresentar ao Ministério das Finanças planos de fundos para o trimestre seguinte. Em teoria, as UOs por sua vez receberão quotas financeiras mensais, em resposta às suas solicitações.

As UOs queixam-se de que, apesar do plano mensal, as quotas recebidas habitualmente nem mesmo obedecem à fórmula de 1/12 e não são regularmente transferidas cada mês. Entre as UOs prevalece uma atitude de resignação. De acordo com um funcionário superior, “*Se o ministério das finanças nos manda dinheiro e ele não chega, o assunto está encerrado. Que mais podemos fazer?*” Sente-se que é ainda o Ministério das Finanças da mentalidade do planeamento centralizado, em que as UOs podem solicitar fundos mas têm pouco a dizer na formulação do orçamento ou na real atribuição dos fundos. As transferências imprevisíveis para as UOs não ficam mais facilitadas pela regra que manda que a UO gaste a sua quota exactamente durante o mês em que a recebe uma vez que os fundos não podem ser transportados para o mês seguinte.

Isto coloca evidentemente as UOs e as suas sub-unidades, os Órgãos Dependentes, ODs, cujos fundos são atribuídos através da UO, numa posição difícil relativamente ao planeamento das suas actividades e das entradas e saídas de dinheiro. Ao nível da UO o processo em vigor de racionamento dos fundos, com a complicada gestão do dinheiro mês a mês, torna o plano impraticável. O sistema também tem um efeito indesejável na situação fiduciária. Escassez de dinheiro vivo leva a pagamentos selectivos de facturas e criação de atrasados. Tem também encorajado a prática de assumir compromissos acima dos limites e acima mesmo dos planos trimestrais e dos limites do orçamento. Uma vez que isto não pode acontecer abertamente, também afecta a transparência. O PEMFAR recomenda a introdução de um grau razoável de flexibilidade no processo de gestão do dinheiro e melhor treino no SIGFE (Banco Mundial 2005:v).

A prática do *virement* (transferência de uma linha do orçamento para outra) cria um pouco de flexibilidade operacional em relação ao orçamento mas não se aplica a salários nem a despesas de capital. Só pode ser feito a pedido da UO e depois da aprovação pela *Direcção Nacional do Orçamento*, DNO.

A condição será que o ajustamento não exceda o limite autorizado do orçamento. Todavia este arranjo pode não ajudar se o principal problema for o tamanho da quota geral em dinheiro. Um sistema de *virement* existe em muitos países mas as grandes transferências muitas vezes exigem a chancela do parlamento. Em Angola aparentemente não é necessária a chancela do parlamento seja qual for a dimensão do *virement*.

4.5.3 Aquisições

A compra pelo governo de bens e serviços tem um efeito na economia e nos cidadãos de um país, por duas vias. Primeiro, um sistema de aquisições bem administrado contribui para a eficiência do sector público e deste modo aumenta a quantidade e qualidade dos serviços prestados ao público. Segundo, o estado é em geral um grande cliente na economia local e pode – ao dirigir as suas aquisições para bens e serviços locais – ajudar a economia local a prosperar.

É contudo evidente que tentar maximizar os dois efeitos ao mesmo tempo pode ser contraditório. O custo dos produtos locais em relação à sua qualidade pode ser menos vantajoso

para o comprador que a relação custo/qualidade de produtos importados. Nos países em desenvolvimento isto é por vezes um problema, particularmente quando o nível de custo do negócio é puxado para cima pelas grandes receitas provenientes dos recursos naturais.

4.5.3.1 O sistema de aquisições

Aparte os pagamentos de salários e serviço da dívida, o governo gasta a maior parte do orçamento a comprar bens e serviços para a sua própria actividade. Os projectos e aquisições de vulto podem ser tratados através de unidades especializadas; em Angola, o Ministério de Obras Públicas pode ser o maior contratador para grandes projectos juntamente com algumas das paraestatais (Telecoms por exemplo). As aquisições mais pequenas do dia a dia são geridas pelas próprias UOs de acordo com procedimentos cujos aspectos principais não diferem muito de país para país. O comentário geral do Relatório de Avaliação das Aquisições do País, “CPAR”, do Banco Mundial, foi que o quadro operacional para as aquisições não era claro, ao ponto de não ser possível certificar as regras usadas nas aquisições nas administrações provinciais.

Habitualmente, depois de uma selecção mais ou menos competitiva do fornecedor, é feita a nota de cabimentação. Depois de ter tido lugar a entrega, há uma verificação da entrega e certificação de qualidade. A unidade de aquisições emite uma ordem de pagamento, que pode ser apresentada ao banco ou ao gabinete que desempenha a função de tesouraria, para cobrança. Esta, em Angola, é o *Banco de Poupança e Crédito* (BPC).

No sistema angolano o quadro legal estipula a sequência do sistema como *cabimentação, liquidação e pagamento*. Cada um destes estágios contém infelizmente problemas que, juntos, abrem as portas à corrupção e tornam o sistema ineficiente. O CPAR faz uma análise detalhada do sistema e aponta as deficiências. A conclusão é consternadora.

Uma análise do sistema de aquisições de um país habitualmente examina vários factores como: o grau a que os altos níveis do governo promovem uma cultura de não-prestação de contas; o estatuto do pessoal das aquisições, a sua estrutura salarial e capacidades; o grau em que as aquisições são livres de interferência política; e a existência de normas escritas claras. Concluiu-se que o sistema angolano de aquisições é deficiente em todas estas áreas e por conseguinte precisa de grande aperfeiçoamento em cada uma delas (World Bank 2002:18).

Em Angola parece que poucas regras são usadas na fase do concurso. A escrita dos bens e serviços a serem postos a concurso podem não ser claras. E juntamente com a falta de clareza sobre a composição e os procedimentos dos comités de concurso, a probabilidade é que isto resulte numa situação em que o elemento competitivo do “*procurement*” se perca em maior ou menor grau.

No estágio da cabimentação o problema é que aparentemente há pouca confiança dos fornecedores na garantia de pagamento das UOs quando os bens são entregues. Uma UO pode emitir uma Nota de Cabimentação sem dar a garantia de que o dinheiro para efectuar o pagamento está disponível da parte do BPC. Com o tempo isto retirou confiança nas notas de cabimentação. A falta de confiança nelas resultou numa prática em que a ordem de pagamento é emitida antes da entrega e do estágio de liquidação, quebrando assim a sequência da cabimentação, verificação e pagamento que devia ser seguida. Há esperança de que possa melhorar a credibilidade da nota de cabimentação com a introdução de sistemas automatizados como o SIGFE, onde uma cabimentação tem de estar apoiada numa garantia de pagamento e numa planificação financeira mais cuidadosa aos mais altos níveis, mas o próprio SIGFE não envolve nenhuma garantia sobre isto.

A verificação que devia ter lugar na fase da entrega, ou não acontece ou não é exacta por causa duma descrição mal feita dos bens e serviços a concurso, logo no início. Também, como se explica a seguir, não havendo praticamente um registo do património, abre-se o caminho para o desaparecimento de bens adquiridos, com poucas probabilidades de penalização dos culpados. Com a introdução da nova versão do SIGFE em 2004, foram introduzidas medidas para reforçar o

cumprimento da fase da verificação em que tem de ser emitida e assinada uma *Nota de Liquidação* pela UO antes de poder ser emitida uma ordem de pagamento. Só podem ser feitos pagamentos aos fornecedores depois uma Nota de Liquidação ser emitida no sistema, confirmando que a mercadoria correspondente foi entregue ou o serviço foi prestado. Aparentemente isto tem funcionado até certo ponto.

4.5.3.2 *Ordens de pagamento*

Quando uma ordem de pagamento é emitida e enviada ao BPC para pagamento, informa-se que os pagamentos podem levar até 90 dias para serem processados. Isto pode causar perdas devido às flutuações cambiais particularmente para os provedores de bens de capital. Os ministérios de sector habitualmente fazem um esforço para só comprometerem despesas depois de terem recebido a quota financeira mensal, evitando assim um acumular de débitos em atraso. Tanto a acumulação de atrasados como as demoras no processamento dos pagamentos fazem com que os fornecedores se interessem menos pelo governo como cliente ou tenham um incentivo para aumentar os preços para compensar as perdas económicas devidas aos pagamentos demorados. Em ambos os casos a eficiência do governo tende a sofrer. Registam-se também várias formas de corrupção que tornam difícil um processo de aquisição em ordem.

Luanda, como o resto do país, está repleta de estórias e alegações de corrupção nas aquisições públicas, e mesmo se só uma pequena parte delas fôr verdadeira, elas indicam uma considerável perda de recursos para o sector público. O problema da corrupção além disso parece estar entrelaçado com um sistema de enriquecimento ilícito que inclui desfalque e fraude em várias entradas de receita, exploração de concessões de petróleo e diamantes, bem como empréstimos ao exterior. Também de acordo com o EIU, a corrupção está a “mover-se para jusante”, para o lado da despesa do orçamento, em parte como resultado da crescente atenção dada à transparência nas receitas.

Caixa de texto 4**Problemas nas aquisições em Angola.****Fraquezas do quadro legal e falta de cumprimento**

Lei e regulamentos relativos às aquisições públicas estão escritos e promulgados mas não adequadamente publicitados e aplicados.

Práticas ineficientes e dispendiosas

Alguns procedimentos e práticas de “procurement” nem são eficientes nem económicos, nem estão de acordo com as melhores práticas recomendadas.

Fraca capacidade e organização nas aquisições

Falta capacidade a todos os níveis na área de aquisições, tanto em Luanda como nas províncias, incluindo maus arquivos dentro dos ministérios.

Fracos mecanismos anti-corrupção e de auditoria

Não há qualquer mecanismo de supervisão para assegurar a aplicação regular das normas do “procurement” e não há auditorias.

Demoras nos pagamentos fomentam preços mais altos

É prática comum nos ministérios e outros departamentos do governo atrasar os pagamentos mais de 90 dias quando a prática aceite internacionalmente é de 30 a 45 dias.

Fonte: CPAR (Banco Mundial 2002)

O CPAR do Banco Mundial dá indicadores para a revisão do sistema de aquisições em Angola (Banco Mundial 2002:ii), que focam três principais problemas: falta de transparência, falta de cumprimento e falta de capacidade.

Foi além disso sublinhado que podia ser uma base decisiva para o sucesso criar uma agência ou escritório para assumir a direcção e operação do processo de revisão de todo o sistema de aquisições (Banco Mundial 2002:ii). Até agora parece que as preparações para construir um sistema apropriado foram entregues à tutela do Ministério das Finanças: foi estabelecido um grupo de trabalho que produziu um breve relatório para o Ministro.

A primeira versão da nova lei de aquisições, formulada segundo o modelo brasileiro, está aparentemente em processo mas ainda não foi sancionada pelo parlamento. Está em preparação uma nova direcção do Ministério das Finanças para a formulação e análise da política de aquisições. Foi criado o quadro legal para a Alta Autoridade contra a Corrupção mas o governo ainda não disponibilizou os fundos para o seu funcionamento (ver acima em 3.2.3).

Caixa de texto 5

Algumas medidas essenciais anti-corrupção nas aquisições e na Gestão das Finanças Públicas

- A publicação dos bens e rendimentos dos candidatos a cargos públicos, funcionários públicos, políticos, legisladores, juizes e seus dependentes;
- Publicação das contribuições para as campanhas políticas por firmas e indivíduos, e das despesas de campanha;
- Publicação de todos os votos parlamentares, propostas de lei e debates do parlamento;
- Implementação efectiva de leis de conflitos de interesse, separação de negócios, política, legislação e serviço público, e adopção de uma lei para o “lobbying”;
- Publicidade da lista negra de companhias que se demonstrou pagarem subornos nas aquisições públicas (como é feito pelo Banco Mundial); e ‘publique-o-que-paga’ pelas multinacionais que operam nas indústrias extractivas;
- Implementação efectiva das leis de liberdade de informação, com fácil acesso a toda a informação governamental;
- Liberdade dos Media (incluindo Internet);
- Transparência fiscal e das finanças públicas, dos orçamentos central e local, adopção dos Relatórios sobre Códigos e Normas do FMI no quadro da transparência fiscal, relatórios detalhados do governo sobre os pagamentos das multinacionais nas indústrias extractivas, e reuniões abertas envolvendo os cidadãos do país;
- Revelação da estrutura financeira e accionista dos bancos domésticos;
- Aquisições competitivas transparentes (baseadas na Net);
- Diagnósticos anti-corrupção e de governação e inspecção do destino da despesa pública (como as que são apoiadas pelo Banco Mundial); e
- Programas de transparência aos níveis da cidade (e sub-nacional) incluindo revelação orçamental e reuniões públicas.

Fonte: Kaufmann (2005).

São necessários ainda mais progressos no aperfeiçoamento do sistema de aquisições. O último Memorando Económico de Angola do Banco Mundial, CEM, faz notar que o aumento dramático no programa de despesa pública pode exceder o planeamento, tendo como resultado a dificuldade em evitar o esbanjamento nos gastos (Banco Mundial 2006:xi). O sistema de aquisições será também uma área crucial na continuação da batalha contra a corrupção em Angola.

4.5.4 Gestão da dívida

O sistema do governo para empréstimo ou garantia da dívida parece dar lugar a “fugas”. O Banco Mundial (2005:40) chamou a atenção para os empréstimos e garantias serem muitas vezes contratados sem serem registados. Recomendou a racionalização do sistema e seu alinhamento com a implementação do SIGFE.

A responsabilidade pela gestão da dívida divide-se entre o *Gabinete da Dívida* no BNA, o Departamento de Tesouraria da Dívida Externa e a Sonangol, que actua como um avalista e provedor de aval para empréstimos garantidos pelo petróleo e também como fonte de informação sobre a amortização.

A Unidade da Dívida do BNA compila a informação sobre dívida externa em duas bases de dados, o Sistema de Gestão e Análise da Dívida (DMFAS) instalado mais recentemente e um “sistema velho” que produz diferentes conjuntos de números. Os sistemas não têm nenhum “interface” com o MINFIN.

Para facilitar a coordenação, foi estabelecido um *Comité de Gestão da Dívida Pública* (CGDP) dependente do Conselho de Ministros.¹⁹ A nível técnico, o trabalho deste comité é apoiado pela Unidade da Dívida do BNA e o Departamento da Dívida Pública do Ministério das Finanças. Curiosamente a Sonangol, que carrega a grande parte do fardo da negociação e contratação da dívida, não está representada a nenhum nível. Ainda está a ser elaborada a Lei-Quadro da Dívida Pública.

O FMI e Banco Mundial propuseram a criação de uma *Unidade Operativa de Gestão da Dívida Pública* para funcionar como grupo de trabalho com representantes do Banco Nacional (BNA), a Tesouraria (DNT), a Sonangol e o BPC.

4.5.5 Contabilidade e Relatório

Em Angola a contabilidade está centralizada na *Direcção Nacional de Contabilidade* (DNC). O sistema de contas públicas é baseado nos valores em dinheiro e numa entrada única, mas a implementação do SIGFE envolve a transição para o sistema de contas de entrada dupla, o que pode melhorar a fase da contabilidade no ciclo do orçamento. Dado o estado do presente sistema isto só pode contudo acontecer a longo prazo. Embora centralizado, o sistema faz com que as UOs sejam responsáveis pelas suas próprias contas. As UOs submetem relatórios da execução do orçamento à DNC todos os meses e de duas em duas semanas mandam a informação sobre a cabimentação da despesa durante as duas semanas anteriores. Em princípio isto devia facilitar a implementação de um relatório acumulado das contas e melhorar a qualidade e fiabilidade dos relatórios.

Há ainda uma longa lista de insuficiências no sistema contabilístico de Angola, sendo os mais graves, de acordo com o relatório PEMFAR (Banco Mundial 2005:48) que:

- Alguns compromissos só são reportados em parte, deixando porções das cabimentações legalmente criadas fora do sistema, sem nenhuma monitoria e seguimento.
- A reconciliação entre a informação bancária da Tesouraria e a informação das UOs, não é executada regularmente.
- Há uma dependência excessiva da informação do sistema bancário em vez das contas do próprio governo.
- A reconciliação entre as contas administrativas (UOs) e as contas fiscais do SIGFE no Ministério das Finanças não acontece rotineiramente e há falta de transparência nos ajustamentos do fim do ano. Os itens não reconciliados ficam nos livros ou são arbitrariamente atribuídos.
- O sistema de recolha de informação e geração do relatório pela DNC depende da informação fornecida pelas UOs. Na altura do trabalho de campo para este relatório, aparentemente os relatórios consolidados ainda não tinham sido apresentados no início de 2005.

Consideráveis esperanças de melhoria situam-se, aparentemente, no processo de implementação do SIGFE. Um manual de contabilidade pública e uma nova classificação de contas foram, pelo menos no sentido formal, implementados em 2004, mas ainda é preciso solucionar discrepâncias entre a classificação do orçamento no manual e o mapa de contas usado no SIGFE.

Em Angola a ligação em tempo real da Tesouraria às contas bancárias permite monitorar os balanços financeiros. Isto ajuda também na produção técnica de relatórios de execução do orçamento, como as contas trimestrais à Assembleia Nacional bem como da Conta Geral do Estado que é o relatório anual final das contas do governo. As contas anuais finais são devidas à Assembleia Nacional somente 3 meses depois do fim do ano fiscal mas raramente são entregues a tempo. O presente sistema também permite análises às contas das empresas estatais (os Fundos Autónomos) que são da responsabilidade do Departamento das Empresas Públicas na Tesouraria.

¹⁹ Compreende Ministro das Finanças, Ministro do Plano e Governador do BNA

Enquanto o quadro legal para as contas públicas está instalado e oferece um sistema de alta qualidade, a sua implementação fica muito atrás. Embora o sistema do mundo real se comporte por vezes segundo manuais e regras, falta a regularidade que é necessária para gerar um fluxo firme de dados da execução do orçamento para o Ministério das Finanças e outras partes interessadas. Os relatórios financeiros muitas vezes não estão completos e não reflectem todas as grandes transacções financeiras do governo de uma maneira franca. A existência e os custos de má administração e corrupção podem ser reduzidas pela implementação completa do SIGFE, mas terá de ir a par com o reforço interno e controlo independente da classificação, produção de relatórios e dados contabilísticos entregues pelas UOs.

O relatório dos bens não financeiros é outra questão problemática. O relatório dos bens deve ser feito em princípio pela *Direcção Nacional do Património do Estado* (DNPE). A DNPE deve manter um inventário de todos os bens físicos do governo, tanto a nível central como a nível provincial. Os registos todavia são na maior parte das vezes feitos manualmente e, de acordo com o relatório do PEMFAR, estão incompletos e ultrapassados (Banco Mundial 2005:49). Há planos para integrar os registos de património físico com o SIGFE, mas isto só é útil se os dados forem completos e fiáveis. A importância óbvia do registo do património físico está em prevenir e descobrir o roubo destes bens, mas se o registo não for exacto e verificado será impossível reduzir desvios e actividades corruptas.

Habitualmente instala-se um departamento interno de auditoria nos ministérios e outras unidades orçamentais para verificar a legalidade das transacções, fazer o controlo interno das actividades e verificar a observância dos regulamentos das aquisições. Auditoria em Angola em primeiro lugar é responsabilidade da *Inspecção Nacional de Finanças* (INF), que é um sector técnico de apoio dependente do MINFIN. Em colaboração com a Direcção Nacional de Impostos, INF, pode também conduzir controlo financeiro em companhias privadas (principalmente restritas a questões de impostos). Criada em 1958, o programa de trabalho da INF ainda reflecte a legislação prevalecente em Portugal e passada durante a época colonial, mas já foi iniciado trabalho de preparação de novos regulamentos. A INF não tem um manual de auditoria, não publica um relatório anual das suas actividades e pratica normas de auditoria históricas que não estão em linha com as normas do Instituto de Auditores Internos.

Tem sido apontado que o programa de auditoria dá mais ênfase à pontualidade do relatório e à legalidade de várias actividades, do que a garantir, como devia, que as verificações automáticas internas funcionam (Banco Mundial 2005:59). Por causa dos limitados recursos humanos e materiais, a INF só faz um pequeno número de controlos anualmente. Ausência de procedimentos para um acompanhamento regular mina a credibilidade das funções do controlo e auditoria internos. O deficiente acompanhamento abre caminho para criar um ambiente “sem lei” em matéria de orçamento e introduz um risco permanente para a qualidade da despesa pública. Mesmo enquanto se esperam melhorias, deve melhorar-se a capacidade da INF e os termos de referência devem ser clarificados.

A Lei do Orçamento de 2005 estipula o dever do governo publicar relatórios trimestrais. Em Angola praticamente são inviáveis relatórios trimestrais. Todavia na prática, o governo também mantém que a publicação regular de relatórios trimestrais não é possível por falta de qualificações técnicas. Assim, obviamente o governo não obedece aos requisitos legais do país.

Em 2004 e 2005 o governo publicou um relatório financeiro anual. Embora isto possa ser visto como um passo progressivo, infelizmente os documentos estão muito longe de estar em concordância com a melhor prática tal como está estabelecida pela OCDE (OECD 2001). O relatório anual de 2005 por exemplo não obedece ao seguinte requisito: “O relatório de fim de ano é o documento chave da contabilidade do governo. Deve ser auditado pela autoridade suprema de auditoria (...) e distribuído dentro de seis meses após o fim do ano fiscal” (OCDE 2001: secção 1.5 p6).

4.5.6 Descentralização das finanças públicas

Angola está dividida administrativamente em 18 províncias, cada uma com um governo provincial, 163 municípios e 532 comunas. O processo de descentralização (ou antes de desconcentração)²⁰ da administração pública que teve lugar durante os anos 90 levou também a algumas mudanças nos sistemas orçamentais e administrativos. O principal objectivo das reformas era reforçar as responsabilidades das administrações provinciais.

As antigas *delegações provinciais*, que representavam os ministérios do governo central, foram substituídas por *direcções* organizadas na dependência dos governadores provinciais respondendo ao governo provincial.²¹ A nível municipal, a desconcentração tomou a forma de transformação das *delegações municipais* em *secções municipais* e a sua responsabilidade foi transferida da direcção ou delegação provincial para o administrador municipal.

Os directores que chefiavam as direcções provinciais são agora nomeados pelos governadores provinciais, com a aprovação do Ministério da Administração Territorial, (MINAT). Os ministérios sectoriais passam a ser meramente “consultados” sobre nomeações. Embora os ministérios centrais sejam responsáveis pelas políticas gerais nos seus sectores, a sua influência sobre os directores provinciais é marginal. Os directores provinciais estão também na linha provincial de comando (subordinados ao governador que é nomeado pelo Presidente) dando aos ministérios uma influência limitada. Políticas claras e fluxos efectivos de informação dos ministérios nacionais para as províncias serão um passo em frente no alinhamento da prestação de serviços da província com as políticas e as normas nacionais, por exemplo os sectores de saúde e educação. Todavia, a capacidade do Ministério para uma orientação clara é limitada. Embora melhor informação possa contribuir, o problema principal é, pelo menos visto do lado dos ministérios centrais, que estes não têm qualquer autoridade para impôr políticas e normas nas províncias.

Durante os anos noventa a gestão do sistema de orçamento foi alterada e foi criado um grande número de novas unidades orçamentais. Estas, tal como todas as UOs, têm ligação directa com o Ministério das Finanças o que implica submeterem-se às propostas de orçamento, transferência de fundos e relatórios financeiros. Assim, os ministérios de sector ficaram “curto-circuitados” e são mais ou menos impotentes para influenciar decisões relativamente à distribuição dos recursos dentro dos sectores. Em suma, a própria estrutura administrativa não corresponde às responsabilidades da gestão financeira.

A Delegação Provincial de Finanças, através dos gabinetes locais de impostos, é responsável pela colecta de impostos locais que só podem ser usados pelos governos provinciais com autorização do Ministério das Finanças. Também actuam como órgãos consultivos relativamente à execução do orçamento. O Gabinete de Estudos, Planificação e Estatística (GEPE) provincial, dependente do gabinete do governador, é a UO chave para as direcções provinciais. Algumas outras instituições provinciais também funcionam como UOs independentes.

As funções do GEPE fazem dele uma espécie de Ministério das Finanças *vis-à-vis* direcções, e isto muitas vezes entra em conflito com as tentativas dos ministérios de sector para controlarem a política, a informação, a coordenação e a inspecção. Os GEPE preparam o orçamento, fazem a programação financeira e supervisionam a execução dentro da administração provincial e órgãos subordinados como as administrações municipais. As províncias não ligadas ao SIGFE, as delegações provinciais do Ministério das Finanças ainda são responsáveis pela execução do orçamento. Como foi descrito anteriormente, a proposta de orçamento do Ministério das

²⁰ Deconcentração porque o processo foi uma transferência de poder do nível central para vários estratos da administração regional e local, mas não para órgãos eleitos uma vez que não houve ainda eleições locais. A linha e cultura de comando e responsabilidade ficou intacta, apenas com mais, e de certo modo diferentes, estratos, e os governos provinciais são largamente uma réplica do governo central com o governador nomeado pelo Presidente e os directores provinciais à frente de direcções provinciais, desempenhando o papel de “ministros” com responsabilidade de executar políticas..

²¹ Só os Ministérios da Finanças, Interior e Justiça retiveram as suas delegações provinciais.

Finanças não será concertada mudada por comentários das UOs. Este é também o caso para o orçamento provincial.

Duma forma de certa maneira similar, o Ministério das Finanças atribui aos GEPE limites para as despesas de capital. Aparentemente os governos provinciais têm pouco a dizer neste processo. As delegações de finanças da província não têm autoridade para contestar os critérios do GEPE provincial para atribuição orçamental. As suas tarefas são meramente controlar a adesão aos limites do orçamento e monitorar as despesas.

As inconsistências causadas por falta de coordenação ao nível central não são facilmente reparadas a nível provincial, e a tendência é resultarem em escolas que são construídas sem recursos orçamentais para pagar aos professores e comprar livros escolares; hospitais que são construídos sem provisão para salários de médicos e enfermeiros, etc..

A base das autoridades centrais para atribuir fundos de investimento é fraca. Dada a pobreza dos dados existentes, e não havendo uma data para a realização do Recenseamento, não se pode levar a cabo uma distribuição indexada ao desenvolvimento. Foi dito à missão que normalmente o orçamento de investimento – apesar de toda a planificação que se presume que seja feita – foi simplesmente distribuído em proporções de 1/18 para cada província sem olhar às diferenças de tamanho da população, topografia, danos de guerra, etc.²²

Os municípios são instituições extremamente fracas. Os seus orçamentos são parte do orçamento provincial do governo. Presentemente há muito pouco espaço para os municípios influenciarem a atribuição de fundos através de canais políticos ou burocráticos. É o resultado de um sistema muito burocrático e autoritário, de administrações municipais fracas, e de não haver órgãos eleitos a quem a administração municipal preste contas. Presentemente estão a ter lugar experiências nalgumas províncias para um novo estilo de administração municipal. Isto inclui um novo estilo de preparação do orçamento com muito mais influência de várias organizações no município. O PNUD, a CARE e outras organizações de desenvolvimento apoiam estas iniciativas do governo para criar algumas experiências piloto em determinados municípios, onde melhora a colecta de receitas e onde os orçamentos são criados e executados de acordo com os planos locais de desenvolvimento.

Durante a implementação do orçamento há pouco espaço para as Delegações Municipais do Ministério das Finanças gerirem a despesa com alguma flexibilidade. Os limites do orçamento estão fixados mas os governos provinciais parecem encontrar maneiras de serem mais flexíveis do que o sistema permite. Há frequentes relatórios sobre despesas que se fazem fora do sistema de orçamento programado, através da retenção e dispêndio dos recursos próprios.

Um estudo sobre prestação de serviços e orçamentação em sectores sociais, pelo PNUD (UNDP 2002) concluiu que são precisas mudanças consideráveis nos sistemas de administração e de orçamento, a nível provincial e municipal. Estas sugestões ainda são altamente relevantes (ver Caixa 6 em baixo).

Em 2010 o governo de Angola encara a criação de municípios locais com representantes eleitos directamente. As presentes administrações municipais terão então poderes executivos e legislativos. Um relatório diagnóstico sobre descentralização fiscal, de MacDowell et al., defende que o estabelecimento de municípios locais

Não termine com a realização de eleições. É fundamental que os municípios, uma vez estabelecidos, gozem de um mínimo de autonomia na gestão dos recursos públicos, que devia ser baseada em acções destinadas à despesa pública eficiente e efectiva, para maximizar os resultados (MacDowell et al. 2006).

²² Durante a ronda de preparação do orçamento para 2006, algumas províncias tiveram sucesso em garantir uma parte maior apontando as suas necessidades urgentes.

Caixa de texto 6

Desafios para a reforma da descentralização fiscal em Angola

- Os enormes desequilíbrios verticais na partilha de recursos entre o nível central e o nível local, devem ser corrigidos. Os governos locais não serão capazes de assumir maior responsabilidade se a sua participação nas receitas fiscais continuar a este nível – cerca de 13%.
- As reformas de descentralização, além de tornarem essencial a redistribuição da receita fiscal do governo central, devem ser compreendidas como um importante elemento para a diversificação da base tributária de Angola.
- Há necessidade de reformar o actual sistema para dar ao governo local maior autonomia relativamente à receita que lhe é atribuída no governo central.
- Deve ser dado às províncias e municípios poder para colectar e gerir fundos. Este procedimento também é positivo em termos de capacidade de planificação, definição de prioridades e controlo social.
- Os municípios deviam tornar-se unidades autónomas ou autoridades públicas locais. Se os municípios continuarem a ser órgãos dependentes dos governos provinciais, serão limitados os benefícios resultantes da descentralização.

Fonte: UNDP (2002)

Há sugestões de que a falta de capacidade dos administradores locais para a administração pública pode ser obstáculo à transferência de recursos para as administrações locais, o que se traduz num ciclo vicioso que pode ser quebrado transferindo um mínimo de recursos que permita aos administradores locais aprenderem como se administram recursos públicos.

Estes são os antecedentes da iniciativa do *Ministério da Administração Territorial* (MAT), apoiada pelo PNUD e CARE como se diz atrás. Inclui o estabelecimento de um *Fundo de Desenvolvimento Municipal* (FDM) para providenciar recursos que permitam criar capacidade para a administração do ciclo fiscal. A meta é replicar a experiência anterior em 37 administrações municipais, incluindo as 18 capitais provinciais.

Outro aspecto do desenvolvimento do sistema de governo local são as chamadas “*autarquias*”. Estas são governos locais autónomos previstos na constituição. Seriam órgãos separados da “administração do estado”, teriam personalidade jurídica, uma direcção localmente eleita, e a possibilidade de criar as suas próprias receitas bem como elaborar o seu próprio orçamento e executá-lo, com pouca interferência dos órgãos de estado. Nenhuma autarquia foi criada, embora tenham sido garantidas pela constituição em 1991.

O novo quadro legal para o governo local (Decreto-Lei 02/07) contém um número de elementos que se forem postos em prática, farão avançar as estruturas de governo local na direcção dos objectivos declarados acima. A Caixa 7 mais à frente estabelece alguns pontos chave da legislação.

Caixa de texto 7**Pontos chave no Decreto-Lei 02/07**

O decreto lei nº 02/07 sobre a administração local do estado, emitido em Janeiro de 2007, regula os princípios, funções e organização interna da administração local. Os principais “órgãos locais do estado” são definidos como governo provincial, e administrações de município e comuna. O decreto 02/07 revoga a legislação anterior de 1999. Não introduz nenhuma mudança fundamental ao sistema de administração local. Tal como a legislação anterior, o decreto não tem provisões para o funcionamento das divisões a nível de povoação ou bairro, nem preparações para fazer com que as autarquias sejam parte da Constituição.

A legislação regula a estrutura de nomeação dos funcionários públicos séniores. Enquanto a legislação anterior estipulava que os governadores nomeavam os administradores de município e comuna, esta prerrogativa cabe agora ao Ministro da Administração Territorial.

A legislação cria administrações de município mais integradas e resolve algumas dificuldades criadas pela “dupla subordinação” dos seus dirigentes sectoriais. Segundo a lei, os administradores dos municípios podem agora nomear os chefes dos sectores de serviços da administração.

\ A formulação da nova legislação indica que os centros de gravidade dos ciclos da planificação e do orçamento se movem para mais perto dos municípios e comunas.

A legislação cria em princípio conselhos de auscultação e concertação social aos níveis de província, município e comuna. Estes órgãos devem integrar funcionários dos respectivos órgãos administrativos bem como representantes das autoridades tradicionais, empresas, associações de camponeses, igrejas registadas, ONGs e outros indivíduos convidados.

A lei não estabelece como devem ser seleccionados estes representantes, ou os critérios para convidar outras pessoas. No entanto, o papel pretendido para estes órgãos é nitidamente melhorar a planificação e orçamentação, e trazer alguma forma de representação das comunidades locais para dialogar com o estado, bem como criar alguma prestação de contas que agora está grandemente ausente no sistema administrativo local, em Angola. Os conselhos estão até certo ponto a funcionar num certo número de municípios e comunas, mas ainda deve faltar algum tempo antes deles se poderem dizer integrados na planificação e no sistema de orçamento. Se a legislação fosse posta em prática, podia aumentar significativamente a participação e a transparência aos níveis locais, embora com limitações óbvias devido ao estatuto não-eleito dos dirigentes dos órgãos locais e do seu carácter consultivo.

4.6 Recursos do sector público

4.6.1 A importância do crescimento das receitas do petróleo

Angola é um país de rendimento médio baixo. O PIB per capita era de 1,322 US dólares em 2004. Como a produção de petróleo conta para 55 % do PIB, 94 % das exportações e cerca de 80 % dos rendimentos do governo, o sector desempenha um papel chave no desenvolvimento da economia angolana. Na sequência de um tremendo crescimento no valor da produção do petróleo (26 % em 2005 e um aumento previsto de 41 % em 2007), o crescimento económico subiu para um nível de dois dígitos e Angola é hoje uma das economias de crescimento mais rápido do mundo.

O crescimento é tremendo não só no petróleo; manufactura, electricidade, construção, comércio e serviços, registaram taxas de crescimento à volta dos 10 % (Aguilar 2005:25). Na sequência do crescimento do sector do petróleo, a receita fiscal angolana também cresceu enormemente em termos absolutos e relativos. Como parte do PIB, a receita do petróleo aumentou de 27.9 por cento em 2003, para mais de 30 por cento em 2006.

Tabela 2: Contas fiscais e rendimento nacional

USD	2003	2004	2005 (est.)	2006 (proj.)	2007 (proj.)
PIB per capita	959	1322	2129	2780	3614
Crescimento Real do PIB	3.3	11.2	20.6	14.6	30.2
No sector do Petróleo	-2.2	13.1	26.0	15.0	40.9
% do Rendimento Total do PIB	37.9	36.9	38.0	38.0	37.9
Do qual o Petróleo	27.9	28.4	30.1	30.0 ²³	30.5
Despesa Total	44.3	38.5	31.2	35.7	32.5
Balanço Geral	-6.4	-1.6	6.8	2.2	5.4
Produção de Petróleo (bbs/dia)	875	989	1247	1434	2019
Dívida Externa em biliões de USD	10.2	10.8	12.6	15.0	16.3

Fonte: BM 2006 tabela 2.2 pag. 20

As receitas do petróleo constituem a principal contribuinte das receitas do estado em Angola (projectadas a 80 por cento do total em 2007). O aumento de rendimento do petróleo levou a uma melhoria do equilíbrio fiscal em Angola, de um défice de -6.4 % do PIB em 2003, a um excedente de 6.8 % em 2005. Isto deu ao governo alguma força na sua política fiscal. Tanto a elevada receita do petróleo como a linha de crédito da China (Corkin 2007) (sem nenhuma pré-condição relativa à governação) torna Angola muito mais independente de pressões para aderir às normas internacionais do Banco Mundial, FMI e parceiros dos países ocidentais. A dívida externa como percentagem do PIB reduziu 73 % em 2003 para 38 % em 2005. O ratio do serviço da dívida (em percentagem das exportações brutas) foi três vezes mais alto em 2003 do que em 2005. O ratio do serviço da dívida foi menos de 5 % em 2005.

4.6.2 Arranjos fiscais no sector do petróleo

O rendimento do sector do petróleo é dividido entre o contratado e o governo de acordo com regulamentos e contratos especificados, antes que tenha lugar a produção do petróleo. Depois de deduzir os custos, o governo recebe uma “renda do recurso”. O tamanho e distribuição desta renda de recurso depende do arranjo fiscal, que por sua vez depende do poder de negociação relativo das companhias de petróleo e do governo, a sua respectiva competência e preferências (relacionado com risco e prazo para rendimento) para um particular sistema fiscal (que cabe ao governo). Há pelo menos cinco fontes principais de rendimento para o governo: bónus (como os bónus de assinatura que são pagamentos adiantados no acto de assinatura do contrato de exploração de um bloco e contribuições para os fundos sociais, ambos muito comuns em Angola), *royalties* relativos à produção ou volume de vendas, uma fracção dos lucros do petróleo, rendimento da produção própria e impostos.

Em Angola, aplicam-se dois arranjos fiscais diferentes no sector do petróleo. Nos novos poços de águas profundas, são comuns os acordos de partilha da produção, PSAs, nos quais as companhias funcionam como contratadas da Sonangol; os sistemas concessionários baseados em impostos e *royalties* são aplicados por exemplo em Cabinda. Uma parte cada vez maior dos arranjos fiscais toma a forma de PSAs.

²³ No orçamento revisto de 2006 o governo ajustou para baixo, em 25% do PIB, as receitas do petróleo. Os números apresentados aqui são do Banco Mundial (2006)

Estes arranjos fiscais foram reunidos numa *Lei do Petróleo* que compila regulamentos e decretos que anteriormente andavam dispersos, com o objectivo de unificar tanto quanto possível os dois principais regimes: (i) o regime baseado no uso de *royalties* e imposto de rendimento aplicável aos acordos de *joint-venture* (sendo o mais importante a concessão *offshore* de Cabinda); e (ii) o regime aplicável aos acordos de partilha da produção normalmente usado nos novos campos em águas profundas (onde o contratado assume os custos de exploração e desenvolvimento em troca de uma partilha de qualquer produção que daí resulte).

Um elemento fundamental do regime tributário do sector do petróleo que governa as *joint ventures* em Angola é o Imposto de Produção de Petróleo ou *royalty*, uma percentagem aplicada sobre a quantidade de petróleo (ou substâncias equivalentes) produzida. É o imposto geralmente aplicado na exploração de recursos não-renováveis, e em Angola também é usado na exploração de diamantes e outros recursos não-renováveis. A taxa de imposto aplicável ao sector do petróleo é 20 %, comparado com 5 % em outros sectores.

O Imposto de Produção de Petróleo tem as típicas características de um imposto sobre lucros das actividades de produção e é aplicável aos dois tipos de contrato atrás referidos. As taxas de imposto aplicáveis ao rendimento tributável são diferentes: 50 % para os acordos de partilha de produção e 65.75% para outros tipos de contrato. Comparativamente, a Contribuição Industrial, o imposto geral sobre lucros de todas as actividades comerciais ou industriais em Angola, tem uma taxa de 35 % enquanto a taxa de imposto sobre rendimento pessoal é de 15 %. Parece portanto que há um desejo expresso de tributar mais pesadamente o sector do petróleo que outras actividades.

Para completar uma visão geral e *grosso modo* da tributação do negócio do petróleo, é preciso mencionar outros impostos e encargos, embora sejam menos significativos em termos de custos financeiros. O “imposto de formação”, uma contribuição obrigatória para o treino do pessoal angolano determinado na base da produção de petróleo, pode ser incluído neste grupo.

Caixa de texto 8

Regimes de tributação das companhias de petróleo em Angola

PSC Offshore / águas profundas

- Bonus e fundos sociais
 - bilião e 200 milhões de USD em cada um, nos Blocos 17 e 18
- Recuperação do custo
 - Alto 50-60%
 - Depreciação em 4 anos
- Partilha da produção
 - A porção que cabe ao estado aumenta com o com o rendimento bruto de cada campo (de 40-80%)
- Imposto
 - 50% da parte do lucro do investidor
- Equidade do estado
 - Sonangol P&P 0-20% da equidade do investidor

Concessão de Cabinda

- Bonus
 - Item negociado para prorrogar o contrato
- Royalty
 - 20% da produção bruta
- Imposto de Transacção do Petróleo
 - 70% da receita
 - Depreciação ao longo de 4 a 6 anos
- Imposto de rendimento (IRP)
 - 65,75% da receita menos a depreciação, opex, 50% da subida capex, royalty e TTP
- Equidade do estado
 - Sonangol 41% da equidade do investidor

Fonte: Kellas 2006

4.6.3 Comparações dos arranjos fiscais

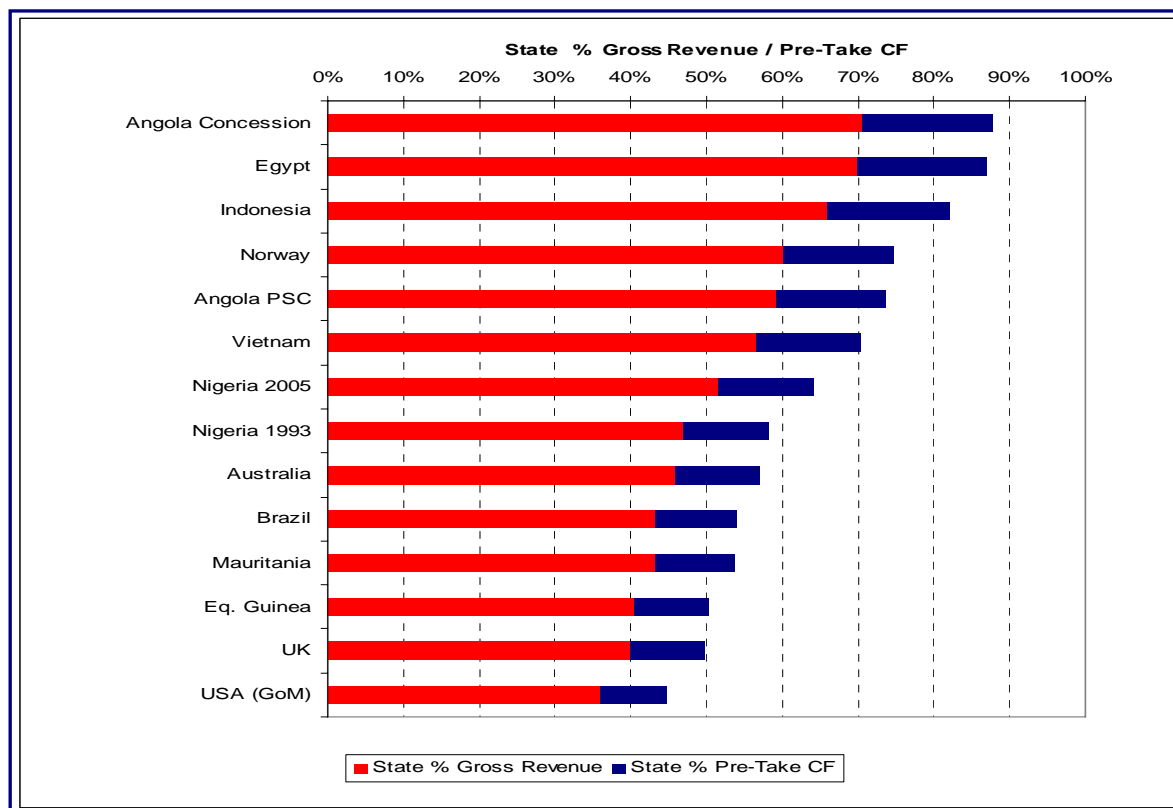
Arranjos de partilha de produção (PSA) são muito comuns nos países em desenvolvimento (por exemplo Nigeria, Indonésia, Índia, Gabão e Vietname), enquanto *sistemas concessionários* são comuns em países como a Noruega e o Reino Unido. Sunley dá uma visão geral da evolução dos sistemas de impostos de petróleo para países seleccionados (Sunley et al. 2003:177).

Em Angola, como em muitos países produtores de petróleo, o sector do petróleo teve sempre um regime tributário especial e mais exigente que noutros sectores. Os requisitos e regulamentos são mais rigorosos e detalhados, e as taxas de tributação mais altas. A parte do governo em Angola é elevada, mas também o são as taxas de sucesso e o tamanho dos campos. Uma fatia pequena nestas circunstâncias seria um roubo, a demonstrar falta de responsabilidade para com as futuras gerações. É todavia difícil fazer comparações exactas do regime tributário específico do petróleo em Angola com regimes tributários similares em outros países. Isto surge em primeiro lugar porque o sistema é geralmente determinado pelo tipo de contrato adoptado (partilha de produção ou *royalty*/imposto de rendimento).

Em segundo lugar, a qualidade do petróleo e o tamanho dos campos são diferentes. Em terceiro lugar, há uma multiplicidade e complexidade de elementos que fazem parte do sistema de impostos. Como exemplo, se considerarmos exclusivamente a taxa de 50% aplicável em Angola nos acordos de partilha de produção, é mais alta que a taxa aplicada em alguns outros países. Mas se

olharmos para o limite de “custo do petróleo” autorizado para ser usado na recuperação de custos, é alto. Em Angola é de 50% como regra geral, e 60% nos contratos de águas profundas, mas em certos países é limitada a 40% (Sunley et al. 2003).

Figura 5: Comparação dos Regimes Fiscais Globais de Águas Profundas



Nota: Exclui bonus e equidades do estado

Fonte: *Wood Mackenzie's Global Economic Model* (Kellas 2006)

Outra abordagem para comparar regimes tributários é usar o rácio de impostos para exportações de petróleo ou o valor da produção. Wiig e Ramalho (2005) encontraram uma média de 45% ou similar, para a taxa da Noruega durante o mesmo período. Uma fraqueza desta medição é que não distingue entre áreas maduras, como na Noruega, e áreas novas, como em Angola onde os custos de investimento ainda não foram recuperados.

Com as mencionadas limitações, apresentamos as de Wood Mackenzie para regimes fiscais globais de águas profundas. O regime tributário PSA não é nem o mais exigente nem o mais fraco do mundo – está mais ou menos ao nível da Noruega.

À medida que sobe a parte do governo nos lucros com a taxa interna de retorno (IRR), o governo expõe-se a um enorme risco. Durante o período de subida dos preços, é bom porque o governo obtém uma proporção cada vez maior dos lucros, mas logo que os preços do petróleo baixam perde uma fatia maior da redução do lucro.

4.6.4 Desafios: Transparência, Tributação e Sonangol

Angola tem uma baixa mobilização de recursos aparte o rendimento do petróleo e dos minérios. A seguir iremos sublinhar a importância de simplificar a estrutura de impostos e torná-la mais transparente.

De um lado, impostos baixos sobre rendimento ou lucro beneficiam as famílias e empresas, mas por outro lado o governo é menos susceptível perante os cidadãos (uma vez que eles não pagam impostos e portanto podem esperar menos serviços do governo em troca). Uma base estreita de impostos também torna difícil encontrar fontes de receita alternativas quando o rendimento do petróleo desce. O governo precisa de estar preparado para uma descida das receitas provenientes dos impostos do petróleo. Entretanto faz sentido não impor uma carga tributária demasiado pesada sobre o sector privado.

Pode argumentar-se que a carga de impostos já é muito elevada. Angola situa-se como o país nº 147 entre 172 países, em termos da taxa corporativa total. Tendo um amplo espectro de taxas corporativas difíceis de aplicar,²⁴ Angola devia procurar simplificar a sua estrutura de impostos para evitar um sério dano ao crescimento do sector privado por causa de engarrafamentos burocráticos.

A transparência é um ponto de partida para um processo de simplificação. Segundo os manuais sobre economia pública, é evidente que a transparência é uma das características chave de um bom sistema de impostos. Este sistema em Angola não é transparente embora se note alguma melhoria em relação à transparência nas receitas do petróleo.

Em Angola existem formas muito diferentes de tributação, mas a fórmula de impostos individuais é difícil de separar das contas públicas. O Projecto Internacional de Orçamento na sua sondagem sobre Angola (ver Questionário de orçamento aberto)²⁵ descobriu por exemplo que:

- O orçamento não identifica as fontes individuais de receitas que não são de impostos, para o ano orçamental
- O orçamento não identifica as diferentes fontes de receitas que não são de impostos, para o ano orçamental
- O orçamento não dá quaisquer estimativas multi-anuais de receitas individuais ou agregadas
- O orçamento não dá dados, nem sobre a dívida total do governo por pagar e sua composição, nem do juro sobre a dívida
- O orçamento não apresenta qualquer informação sobre a previsão macroeconómica na qual o orçamento se baseia

Na colecta de receitas o Banco Mundial fez notar a falta de mecanismos de controlo. Não há por exemplo, nenhum mecanismo para reconciliação do fluxo da receita para o Tesouro, com os depósitos dos contribuintes nos cofres fiscais (Banco Mundial 2005:40). Não é feita reconciliação regular para confirmar que toda a receita colectada acaba na conta do governo, criando assim espaço considerável para explorar o fluxo entre o cofre fiscal e a Tesouraria.

Outra questão é que a Sonangol tem muitos papéis na economia angolana: é uma concessionária de petróleo, um regulador da indústria petrolífera e um parceiro de companhias estrangeiras de petróleo. Esta companhia também faz actividades quasi-fiscais,²⁶ por exemplo abastecendo o mercado interno de produtos de petróleo a preços subsidiados (421 milhões de USD em 2003) e administrando e servindo a dívida pública (não apenas a sua dívida) É a Sonangol que comercializa a parte do governo no crude (Banco Mundial 2005:116).

A companhia tem sido, de muitas maneiras, “a sua própria lei”. O papel regulador significa que a companhia podia supervisionar os pagamentos dos impostos das outras companhias, os lucros do petróleo e os retornos da recuperação dos custos, e portanto teria de se supervisionar a si própria,

²⁴ Ver www.doingbusiness.org/documents/DB_Paying_Taxes.pdf

²⁵ Ver www.openbudgetindex.org/Questionnaire05AngolaFinal.pdf

²⁶ Despesa financeira fora do quadro formal do orçamento.

no seu papel como operadora ou como parceira. Estes múltiplos papéis deixam a porta aberta a práticas fraudulentas e irregulares. Mas, ultimamente o Ministro das Finanças contratou a empresa de auditoria Deloitte & Touche para examinar todas as declarações de impostos das companhias de petróleo.

Não só o papel da Sonangol é uma anomalia levando a incompreensões e usurpando o papel de forte comando de que um Ministério das Finanças exige num país como Angola, como o arranjo também aparentemente gera muitos boatos sobre corrupção e apadrinhamento político dependente da presidência. Observadores como a EIU e Vines (Vines e Shaxson 2005) salientam que, apesar das reformas, o sistema de apadrinhamento não está perturbado nos seus fundamentos, apenas mudou do lado do rendimento para o lado da despesa, o que inclui irregularidades como subornos nas aquisições, privilégio nos contratos de obras públicas para empresas onde há funcionários com uma grande quota, sobre-facturação e venda de património do estado abaixo do valor do mercado.

A Sonangol está também no centro de práticas de empréstimos garantidos com petróleo, aparecidos nos finais da década de 1980. Os empréstimos através da hipoteca do petróleo foram um meio de obter financiamento para a expansão do desenvolvimento da Sonangol e, mais tarde, a compra de armas face à perda de confiança por parte dos dirigentes internacionais. A forma da própria operação, e do desejado secretismo aliado à compra de armas, assim como a oportunidades de “comissões”, conservaram-no fora do sistema de orçamento. Presentemente, tanto os parceiros ocidentais como o FMI manifestaram preocupação sobre estas práticas identificadas como “dispendiosos empréstimos”. Mas aparentemente ainda continuam.

O PEMFAR (Banco Mundial 2005:iv) propõe um processo de transição sequenciado, ou “caminho para a normalização”,²⁷ em que seriam eliminados os mecanismos de execução não convencionais. Este caminho para a normalização deve envolver a fixação de mecanismos claros de informação da Sonangol para o Ministério das Finanças e para o Banco Central, sobre todas as transacções que este leva a cabo em nome da Tesouraria; reforçar os mecanismos internos de controlo para assegurar que tais transacções são conduzidas de acordo com objectivos legítimos de uma política fiscal e práticas aceitáveis de administração da despesa pública; e procedimentos de contabilidade aperfeiçoados, pelos quais a Direcção Nacional de Contabilidade no Ministério das Finanças obtém da Sonangol toda a informação que precisa para preparar as Contas Gerais do Estado anuais e o Relatório Trimestral da Execução do Orçamento.

As mudanças propostas confrontam-se com a resistência dos meios influentes em Angola. O processo de desmantelamento dos processos “não-convencionais” ao longo de um período de tempo, vai implicar ter de lidar com interesses poderosos e fontes tradicionais de *rent-seeking*. Um importante argumento técnico contra a transferência do papel de concessionário do Ministério do Petróleo é que a falta de competência e os níveis de salário dentro do Ministério tornarão impossível gerir um sistema satisfatório. Mas alguma melhoria está a acontecer: foi criada a Sonangol P&P como uma companhia separada de produção que, pelo menos em teoria, isola as actividades de produção.

Também há algum progresso na área da transparência. Estão a ser publicados no website do Ministério das Finanças dados sobre receitas de impostos, exportações e produção de petróleo (pelo menos números de 2004 e alguns números de 2005). Os extratos financeiros da Sonangol foram auditados por firmas internacionais para 2003 e 2004, embora os últimos relatórios da auditoria não tenham ainda sido publicados.

Embora os dados agregados da receita sejam públicos, os recibos de impostos de cada uma das companhias de petróleo não o são, e estas não estão autorizadas a publicar os impostos que pagam. A colecta de receitas da indústria de diamantes agora em expansão, continua obscura. Os dois factos juntos podem explicar porque Angola ainda não assinou a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (EITI) o a “Publica-o-que-Pagas” (PWYP).

²⁷ “Normalização” refere-se neste contexto a uma situação em que as actividades “não-convencionais” teriam sido eliminadas sobre um período de tempo acordado.

Durante uma ronda de licitação em 2006, da parte abandonada dos Blocos 15, 16 e 17, os bónus de assinatura e as contribuições para fundos sociais foram à volta de 1 bilião de USD por cada bloco.²⁸ Em contraste com as rondas de licitação anteriores, esta parece relativamente transparente uma vez que se baseia num conjunto pré-determinado de critérios e num processo de concurso fechado em cuja abertura todos os participantes estiveram presentes.

O último *Country Economic Memorandum* do Banco Mundial (World Bank, 2006) dá uma descrição geral do progresso em governação e transparência nas importantes áreas da Gestão de Finanças Públicas no petróleo e diamantes, a qual resumimos a seguir:

O CEM encontra um certo número de problemas na gestão dos proventos do petróleo e diamantes em Angola. São necessárias melhorias nas áreas de governação, transparência e capacitação institucional, nas seguintes áreas:

Os conflitos de interesses que surgem por causa das duplas funções da Sonangol e Endiama (a empresa estatal de diamantes) como operadores e reguladores, devem ser removidos reavaliando o papel da Sonangol e introduzindo um papel de licenciamento, regulação e estrutura tributária que evite conflitos de interesses e acesso privilegiado aos direitos de exploração no sector dos diamantes.

Enquanto são bemvindos a mudança do governo para reflector as actividades quasi-fiscais no orçamento, e os passos da Sonangol para identificar e auditar actividades levadas a cabo em nome do governo, ainda não se materializaram esforços concretos para gradualmente acabar o mecanismo de compensação. O presente sistema, a) não é transparente; b) leva a disputa frequentes; e c) não representa a posição da Sonangol em relação aos impostos.

A Sonangol pode contribuir mais eficazmente para o desenvolvimento do país concentrando-se no seu negócio principal.

O Banco conclui que o governo se ocupou com governação e transparência desde 2002.

Angola adoptou um certo número de recomendações feitas pelo Estudo Diagnóstico do Petróleo e no relatório PEMFAR de 2005, por exemplo:

- publicando detalhes dos pagamentos de petróleo recebidos, no website do Ministério das Finanças
- conduzindo auditorias do sector do petróleo faltando no entanto torná-las públicas
- avançando com a introdução do SIGFE, mas com fraca inclusão de dados da receita
- usando um modelo para a previsão das receitas do petróleo

Conclui-se também que o progresso é lento em algumas areas do sector do petróleo sendo os seguintes os pontos para agir:

- Falta de um calendário para gradualmente eliminar as operações quasi-fiscais da Sonangol.
- Indicações de nenhuma mudança no duplo papel da Sonangol, pelo menos até 2010.
- Alguma da informação no website do Ministério das Finanças continua ultrapassada.
- Os seminários sobre gestão das receitas do petróleo a alto nível, deviam ser complementados conjuntamente com a sociedade civil.
- O governo de Angola tem sido cauteloso em anunciar formalmente a adesão aos princípios e objectivos da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (EITI), apesar do encorajamento do Banco, FMI e parceiros bilaterais..

²⁸ No Bloco 15, a ENI ganhou o concurso de licitação com um bónus de assinatura de 900 milhões de USD. A este somam-se 50 milhões de USD em fundos sociais (Os fundos sociais são administrados pela Sonangol e não são parte do orçamento de estado). A Statoil é parte do consórcio. A Sinopec (Joint-venture entre uma companhia chinesa e a Sonangol) ganhou contratos no loco 17 em cooperação com a Total, e o Bloco 18 em cooperação com a Petrobrás. Nos dois casos o bónus de assinatura foi de 1.1 bilião de USD E os fundos sociais foram de 200 milhões de USD.

A pontuação do Banco Mundial que se segue descreve áreas onde foi feito progresso e onde são requeridas mais acções para ir ao encontro do objectivo dos critérios de governação e transparência considerados boa prática (tabela 3 em baixo).

Tabela 3: Mapa de pontuação do Banco Mundial para Governação e Transparência no Sector do Petróleo

Critérios	O que foi feito até agora	Mais acção requerida
Resolver potencial conflito de interesses (Sonangol como concessionária)	Sonangol protege-se contra riscos das actividades concessionárias	Sujeito a capacidade institucional credível, transfere papel concessionário para Ministério do Petróleo
Introduz supervisão adequada da Sonangol pelo Governo	MINFIN/MINPLAN têm pouca capacidade para supervisionar	Envolver apoio qualificado de consultores. Criar capacidade
Reconciliar/incluir fluxos financeiros da Sonangol	Protecção da Sonangol e auditoria das actividades quasi-fiscais. Despesas próprias ainda for a do orçamento, Despesas quasi-fiscal cumprem com procedimentos do orçamento com atraso de 90 dias	Trazer despesas próprias e quasi-fiscais da Sonangol para o orçamento e cumprir com procedimentos do orçamento sem demoras
Criar capacidade institucional adequada Ministérios / agências seriamente sub-providas de recursos	Competências inadequadas Baixos salários. MINFIN agora usando modelo de previsão de receitas do petróleo desenvolvido pela AUPEC.	Reforço de capacidade técnica na DNI. Criar ou transferir capacidade do MINPLAN. Resolver questão dos salários
Executar auditoria de pagamentos feitos e receitas recebidas, independente e de qualidade	Auditoria anual de custos industriais e fiscais, por auditores internacionais experientes. Auditor reconcilia declarações de impostos com avaliação de taxas revista com pagamentos feitos e identifica discrepâncias	Anotar e agir de acordo com recomendações do Auditor. Isto permitirá uma comparação de pagamentos feitos pela indústria e receitas recebidas pelos governos central e provinciais. Auditoria de receitas recebidas pelo MINFIN, Cabinda e Zaire; oncluir Sonangol e liquidar atrasados
Publicação de resultados da auditoria em forma acessível	Publicação corrente detalhada de pagamentos da companhia no website do MOF. Resultados da auditoria ainda não publicados	Juntar resultados da auditoria. Melhorar acessibilidade do website. Considerar publicação mais ampla nos media
Exercício de auditoria deve aplicar-se a todas as companhias, incluindo Sonangol	Prática corrente mas dados da Sonangol derivam do operador do bloco	Sonangol providencia dados directamente ao MINFIN. Publicação de auditorias de empresa da Sonangol
Envolver sociedade civil na gestão de receitas e processo de transparência	Nenhum envolvimento actual	Workshops temáticos para incluir sociedade civil. Estabelecer centro de informação público
Introduzir clareza em quadro/procedimentos legais, contratuais e fiscais	Textos legais difíceis de aceder. DNI prepara manual de impostos	Compilar e publicar textos legais, procedimentos e manual de impostos
Desenvolver plano de acção para implementação de agenda da transparência, financiado e com prazo	Nenhum plano corrente, embora componentes individuais tenham sido marcados	Preparar e publicar plano explícito

Fonte: World Bank (2009).

No sector dos diamantes o Banco Mundial conclui que há muitas melhorias possíveis e que o sector mantém-se em grande medida secreto. Áreas importantes onde são precisas melhorias incluem:

- quadro legal que defina adequadamente os direitos e deveres dos investidores
- pacote fiscal competitivo e equitativo para as respectivas partes interessadas
- segurança dos direitos de exploração mineira
- reforço da capacidade do governo monitorar e regular o sector
- compromisso firme no sentido da liberalização do mercado.
- a médio-prazo, intervenções para melhorar o sub-sector de mineração artesanal e de pequena escala deviam focar:
 - A melhoria da qualidade de vida dos que trabalham e vivem nos campos diamantíferos;
 - Reabilitar o ambiente natural e melhorar a produtividade da agricultura;
 - Reabilitar a infraestrutura regional;
 - Melhorar a segurança e a produtividade das minas;
 - Encorajar o crescimento económico geral através do efeito multiplicador da actividade mineira e melhoria da infraestrutura;

A continuação do *Processo Kimberley* e a harmonização das políticas domésticas com as dos países vizinhos competidores devia ser sublinhada para desencorajar o contrabando e encorajar o comércio através dos canais oficiais.

4.7 Auditoria, supervisão e controlo

4.7.1 Instituições estatais de auditoria

É responsabilidade das autoridades supremas de auditoria avaliar se a colecta de receitas e as despesas estão em linha com o orçamento. Na maior parte dos países esta responsabilidade pertence sobretudo ao Auditor Geral mais algumas instituições de supervisão e controlo, e cada vez mais a firmas comerciais de auditoria que são recrutadas para executar tarefas específicas de auditoria. A responsabilidade das instituições supremas de auditoria pode ser diversa, dependendo das relações de poder executivo/parlamento em cada país.

Em parte, as instituições de supervisão e controlo apenas respondem e informam o executivo (presidente, governo), algumas vezes o parlamento, algumas vezes a ambos.

Muitas vezes o parlamento também faz em separado as suas próprias investigações e avaliações. Internacionalmente, a Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI) opera como organização de cúpula para a comunidade auditora do governo, subordinada a um código de ética e de padrões de auditoria.

Em Angola há dois órgãos principais para as auditorias do estado. Ambas são instituições especiais e supremas de auditoria mas, em contraste com a maioria dos países, não são estabelecidas pelo parlamento nem responsáveis perante ele. A Assembleia Nacional de Angola tem contudo a sua própria comissão permanente de Economia e Finanças (o 5º Comité) que até certo ponto serve o propósito de auditoria e controlo.

A primeira instituição especial é a Inspeção Nacional de Finanças (INF), que é um gabinete dentro do Ministério das Finanças. É o gabinete supremo de auditoria do governo, de âmbito nacional, em contraste com os gabinetes de auditoria dos diferentes ministérios que só são responsáveis pelo ministério a que pertencem. Mas, segundo vários entrevistados, a Inspeção não funciona bem. Alega-se que não tem poderes claramente definidos nem independência legal, está sujeita a intervenções políticas, faltam-lhe proficiência, competência e os recursos necessários para levar a cabo uma auditoria abrangente e nacional. Parece trabalhar de uma forma “despoliticizada”,

não sistemática e ad hoc. Registámos todavia que a Inspecção selecciona várias instituições do estado para inspecção e auditoria financeira, por vezes contratando auditorias específicas a companhias comerciais de auditoria e que o presidente da Inspecção faz visitas às províncias para verificar o uso dos fundos do orçamento e os investimentos públicos.

A outra instituição é o Tribunal de Contas, a Instituição Suprema de Auditoria de Angola, que devia figurar na Constituição do país. O seu quadro orgânico está legislado na Lei nº 5 de 1996, (*Lei Orgânica do Tribunal de Contas*) modificada recentemente pela Lei nº 21 de 2003.

O Tribunal tem autoridade judicial e administrativa, em linha com o Código Napoleónico (Direito Romano). Embora os seus sete juízes (efectivamente cinco, deviam ser nove) sejam nomeados pelo Presidente depois de seleccionados pela Assembleia Nacional, não prestam contas ao parlamento.

O Tribunal só recentemente se tornou efectivo porque o seu primeiro presidente foi nomeado a 4 de Abril de 2001. A lei e regulamentos dão-lhe o poder de investigar e julgar qualquer ministério, departamento ou agência do governo, incluindo companhias estatais e aquelas em que o governo tem a maior quota.²⁹

O presidente e os outros seis juízes do tribunal são nomeados pelo Presidente da República. De acordo com a lei, são recomendados de acordo com as suas qualificações e experiência, por um júri que consiste no presidente do Supremo Tribunal, um membro do Conselho Superior dos Magistrados Judiciais e um professor de Direito da Universidade Agostinho Neto. O tribunal tem extensos poderes e responsabilidades.

Tal como na maioria dos sistemas de tribunal de contas, o Tribunal de Contas angolano ocupa-se com auditorias financeiras ou reconhecidas, verificando principalmente a exactidão e regularidade dos extratos de contas, por exemplo através de um escrutínio detalhado das contas de todas as províncias; e auditorias de conformidade, verificando as devidas autorizações e aprovação de despesas, em conformidade com leis e regulamentos, por exemplo a aprovação de todos os contratos do governo superiores a 50 000 USD, e todas as nomeações de pessoas. O Tribunal investiga e julga também ofensas económicas. Ocupa-se menos com a monitoria e desempenho; faz apenas verificações limitadas sobre eficácia ou valor dos resultados das despesas.

Não foi ainda apresentada nenhuma auditoria das contas do estado, o que é fora do comum em termos dos padrões mundiais de gestão do orçamento. Isto deixa o parlamento e o público de fora e às escuras sobre em que medida o orçamento é implementado de acordo com o previsto pelo governo e o parlamento.

²⁹ Lei Nº. 5, 1996 (com estatutos especificados na *Lei No 31/03* e *Decreto No 23/01* e *24/01*). Nem a *Inspecção Nacional de Finanças* nem o *Tribunal de Contas* são mencionados na Constituição de Angola, o que é fora do normal e uma fraqueza em termos da sua autoridade legal e independência constitucional.

Caixa de texto 9**Poderes e responsabilidades do Tribunal de Contas**

O Tribunal tem o poder de controlar e conduzir qualquer análise, revisão e supervisão de uma vasta gama de pessoal e instituições:

- Todo o pessoal
- Todas as entidades que são parte da administração central, incluindo Uos
- Todas as instituições e associações
- Empresas públicas
- Outras empresas onde o estado tem a maioria do capital
- Entidades, públicas ou privadas, que executam transacções financeiras envolvendo recursos do estado

Fonte: Lei Orgânica do Tribunal de Contas

A independência *de jure* do Tribunal face ao Executivo, ainda tem de ser posta à prova. Se as intenções legais se confirmam na prática, isso permite que o tribunal desempenhe um papel fundamental na implementação da estratégia para a reforma das finanças públicas proposta pelo PEMFAR.

Os auditores do Tribunal de Contas, como foi notado anteriormente, são confrontados problemas políticos, de capacidade e de seguimento semelhantes a outros países em desenvolvimento. Além disso, há escassez de recursos e pessoal qualificado, apesar de haver no quadro de pessoal 40 auditores e algumas firmas privadas de auditoria contratadas.³⁰ Como instituição relativamente nova, o Tribunal ainda está a construir as suas competências.

Além disto, as conclusões e recomendações do Tribunal são desconhecidas do público, não são discutidas em debates parlamentares, e muitas vezes não são implementadas pelo Executivo. Basicamente o Tribunal envia os seus relatórios ao colectivo de juízes que tomam a decisão de o aprovar, investigar mais, ou processar judicialmente. O Tribunal não faz qualquer recomendação à Assembleia Nacional sobre os engarrafamentos no sistema, e sobre os graves desvios orçamentais dos Ministérios ou outras recomendações sistémicas.

4.7.2 Papel do parlamento

Somado às funções de auditoia descritas acima, o parlamento tem normalmente também o direito de exercer controlo através da sua própria investigação, questionar os ministros, receber petições e conduzir audições parlamentares, e estabelecer diversas instituições especiais de controlo e supervisão.

A maior parte das legislaturas no mundo estabelecem comissões das contas do Estado. As suas funções são de supervisionar as despesas do goveno. Angola não tem esta comissão mas o 5º Comité de Economia e Finanças serve este objectivo até certo ponto. Em algumas ocasiões o presidente do comité ou os seus membros fizeram visitas às províncias para verificar a utilização do dinheiro do orçamento e investimentos públicos. O crescente, embora lento, contacto entre os Deputados e os seus círculos eleitorais, vai provavelmente obrigar os membros do parlamento a desempenharem este papel.

Em Angola, audições, perguntas e moções estão instituídas formalmente no sistema político, mas a experiência concreta ainda é pobre. O Artigo 83 da Constituição diz: *Os Deputados*

³⁰ O Tribunal submeteu uma proposta de aumento de pessoal e salários à Assembleia Nacional, que a aprovou e mandou para decisão do Presidente da the Republica.

da Assembleia Nacional têm o direito, nos termos da Lei Constitucional, do Regimento Interno da Assembleia Nacional, de interpelar o Governo ou qualquer dos seus membros, bem como de obter de todos os organismos e empresas públicas a colaboração necessária para o cumprimento das suas tarefas.

As várias comissões da Assembleia Nacional estão cada vez mais a fazer perguntas aos ministérios relevantes e são chamados ministros individualmente ao parlamento para responderem a questões específicas.

De acordo com a lei, o Primeiro Ministro bem como outros membros do Governo, devem atender audições parlamentares sobre moções de censura, relatórios ministeriais, perguntas sobre o Plano Nacional/Orçamento Geral.

Não obstante as suas obrigações legais, alguns membros do Governo recusaram dar informações detalhadas sobre acções da sua responsabilidade.³¹ Em Novembro de 2006, o orçamento do estado de 2007, no valor de 31 biliões de USD, foi aprovado com 42 abstenções de deputados da oposição que se queixaram de não ter sido apresentado o relatório de execução do orçamento de 23 biliões de USD, de 2006.

Apesar dos fracos mecanismos de controlo da Assembleia Nacional de Angola, estão agora criadas várias agências especiais para supervisão e controlo. Outros parlamentos estabeleceram várias comissões e agências, como o “*ombudsman*”, comités e comissões, comités de reclamações e comissões anti-corrupção, trabalhando em nome do parlamento e dando assistência nas funções de “*cheks and balances*”.

Em Angola este tipo de institucionalização é incipiente. Um Comité parlamentar cada vez com mais força, é o dos “direitos humanos e petições, reclamações e sugestões dos cidadãos.” É uma comissão permanente da Assembleia Nacional, de 22 membros, muito activa, interpelando ministros e agências em nome dos cidadãos. Nesta perspectiva a comissão actua como um Gabinete de “*ombudsman*” (provedor de justiça).

A Assembleia Nacional de Angola também estabeleceu uma comissão anti-corrupção que ainda não está operativa. A lei estabelecendo esta *Alta Autoridade Contra a Corrupção* foi passada em Abril de 1996, o Presidente ratificou a lei, mas não houve qualquer seguimento ou estabelecimento concreto da instituição e não foi tomada nenhuma acção concreta para implementar esta lei.

³¹ Um caso muito conhecido foi a compra de dois carros blindados de luxo, por 800,000 USD cada um, para o Presidente do Supremo Tribunal. Nem o Ministro dos Transportes nem o Ministro das Finanças compareceram no parlamento apesar de terem sido chamados, argumentando que tinham de ser convocados pelo Presidente da Assembleia Nacional e não por alguns deputados da oposição.

Caixa de texto 10

Comissões Africanas Anti-Corrupção (CAAC)

“O nosso estudo encontrou uma falta de compatibilidade e sincronismo entre as necessidades, objectivos, motivações, capacidades e expectativas dos governos, doadores e CAACs. Isto conduz a uma falta de confiança, complementaridades e coordenação entre as três partes que, por sua vez, está ligada aos seus diferentes “ciclos de vida”.

O ciclo de vida de uma nova CAAC é uma organização na infância, incapaz de ir ao encontro das expectativas irrealistas que lhe são impostas. Esta falência significa normalmente que não há apoio sustentado para a CAAC o que limita a sua capacidade para se desenvolver como organização. Esta impossibilidade de avançar encoraja a desilusão dos governos, dos doadores e das próprias CAACs.

O ciclo de vida dos governos envolve a gradual deslocação da anti-corrupção como alta prioridade, e o compromisso político está muitas vezes limitado a expor os crimes dos regimes anteriores. Os governos passam por períodos de instabilidade e, onde as CAACs investigam corrupção nos níveis políticos mais altos, a resposta frequentemente não é de apoio. Em vez disso, directores das CAACs são demitidos, a autoridade para levar os casos à justiça é retirada em casos sensíveis, e a escassez de recursos das CAACs torna-se norma minando ainda mais a sua capacidade e a sua reputação.

Quando são derrubados governos, ou emergem novos líderes, os doadores ficam entusiasmados e a negligenciada CAAC renasce ou reconstrói-se.

Onde antes o apoio dos doadores tinha sido difícil de conseguir, ou tinha sido retirado, há subitamente uma corrida para apoiar a CAAC com um novo pacote de expectativas. A anterior fome de recursos é substituída por um banquete mas a CAAC muitas vezes não tem infraestrutura nem capacidade de fazer um uso eficiente deste súbito aumento de fundos. O doador passa por cima disto, ou pior ainda, aparece a competição entre doadores e, na melhor hipótese, por inadequada e irregular coordenação dos doadores.

A nossa percepção é da penetração geral de uma cultura de impunidade relativamente à corrupção.

Vários políticos e funcionários seniores que foram admoestados ou sancionados por corrupção, por exemplo pelo parlamento, não foram realmente chamados a prestar contas nem processados judicialmente. Em vez disso foram premiados com transferências para o partido no poder ou para outro lado no governo. As sanções administrativas, demissões e acusações judiciais parece serem raras e mal publicitadas.”

Excertos do relatório “*Medindo ‘sucesso’ em cinco Comissões Africanas Anti-Corrupção*” (Bergen, 2005, CMU/U4) (Disponível em www.u4.no/themes/aacc/main.cfm).

5. Transparência e Orçamento

Na Declaração dos Direitos Humanos dá-se um lugar importante à transparência.³² A transparência nos sistemas de orçamento emergiu nos passados dez anos como ponto focal de todas as organizações e instituições que procuram melhorar a distribuição justa dos recursos públicos. É um conceito importante para compreender e, de facto, o principal instrumento para qualquer organização da sociedade civil que tenta melhorar o processo de orçamento. Sem informação e análise, a possibilidade de influência é mínima.

Esta secção examina com alguma profundidade a transparência e não particularmente no contexto do orçamento. Isto porque o conceito não pode ser aplicado sectorialmente; só pode ser desenvolvido como uma cultura, movimento ou tradição abrangendo toda a sociedade. Explicamos primeiro de que trata a transparência e porque é importante. Consideramos depois porque é tão difícil aumentar o nível de transparência num país. Porque razão é difícil instalar o sentido de transparência no sector público? Contra este pano de fundo geral examinamos o papel da transparência, e finalmente resumimos os aspectos mais salientes do contexto contemporâneo de Angola.

5.1 O que é transparência?

Transparência refere-se à eficiência dos fluxos de informação: todos os interessados têm acesso à informação relevante e de boa qualidade em tempo oportuno? Falta de transparência refere-se a situações de secretismo, má informação, opacidade ou encobrimento de parte da informação.

Transparência pode ser considerada como parte da boa governação,³³ incluindo governação no sector privado. Kaufmann (2003) usa um conceito amplo de transparência; está relacionada não só com políticas governamentais relativas a informação acerca de decisões públicas, onde o orçamento de estado é um factor chave, mas também a fluxos de informação do sector privado para o público e vice-versa.

Tem a ver com o uso dos empréstimos pelos investidores privados e com a credibilidade de quem pede empréstimos; é acerca de contas devidamente auditadas das instituições chave do governo, do sector privado e das multinacionais; é sobre processos orçamentais e dados do governo; sobre estatísticas económicas reais do banco central e dos serviços do governo; sobre a revelação das finanças de campanhas políticas, e dos registos do voto dos deputados; e sobre o papel eficaz da supervisão do parlamento, dos meios de comunicação social e dos cidadãos, nas contas públicas orçamentais – bem como acerca das atividades de instituições internacionais e investidores estrangeiros. Inversamente, ocorre falta de transparência quando um agente – seja um ministro, uma instituição pública ou um banco – deliberadamente recusa acesso a informação, ou deturpa-a, ou falha em garantir que a informação prestada é pontual, relevante, e de qualidade adequada (Fonte: Kaufmann 2003:20).

³² “Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui liberdade para manter opiniões sem interferência e procurar, receber e partilhar informação e ideias através de qualquer meio e ultrapassando fronteiras” Artigo 19 Declaração Universal dos Direitos Humanos

³³ Kaufmann (2003:5) define governação como o exercício de autoridade através de instituições e tradições, formais e informais, para o bem comum. A governação distingue-se ao longo de três dimensões: (1) o processo de escolher, monitorar e substituir governos; (2) a capacidade de formular e executar políticas sãs e prestar serviços públicos; e (3) o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre eles.

A transparência em administração das finanças públicas pode existir entre diferentes audiências e partes interessadas. O modo como é dada a informação às diferentes partes interessadas varia com o tipo de questão e audiência envolvida (ver Caixa 11 em baixo). A nível internacional, a Internet tornou cada vez mais comum e mais importante a revelação directa do orçamento do estado.

O *International Budget Project* representa uma forma de apresentar dados sobre a transparência dos vários aspectos do orçamento público (ver www.internationalbudget.org). Angola tem baixa pontuação em todas as medidas de transparência (ver secção 5.5 abaixo).

Caixa de texto 11

Transparência: Audiência e Formas

- Dentro da administração central
 - Circulação de documentos chave
- Para a imprensa
 - Facilitar a acessibilidade das publicações do orçamento
- Para o público em geral
 - Produzir uma versão popularizada do orçamento
 - Organizar uma conferência pré-orçamento
 - Facilitar a compreensão e o discurso público
- Para o sector privado
 - Clarificação sobre mudanças em políticas

5.2 Porque é a transparência importante?

Na literatura sobre os problemas que acompanham os recursos, (a “resource curse”), existe o consenso de que as boas instituições são fundamentais para evitar os problemas enfrentados por muitos países ricos em recursos naturais. A transparência reduz as possibilidades de destruir (por causa da corrupção, por exemplo) instituições, e é um pré-requisito para o estabelecimento de adequados órgãos reguladores (instituições que apoiam o estado de direito).

As instituições democráticas desempenham um papel crucial para lidar com os problemas da “maldição do recurso”. O secretismo é uma importante via pela qual os funcionários do governo podem tentar influenciar a opinião pública ou criar rendimentos para eles próprios (“rent-seeking”). Isto só pode acontecer se a informação sobre as suas actividades não for acessível ao público. A transparência reduz as possibilidades dessa procura ilícita de rendimento pessoal a partir dos bens públicos e aumenta a prestação de contas do governo. Uma das características chave de uma democracia moderna é que ela presta contas aos cidadãos. A “voz” ou participação dos cidadãos em vários aspectos da governação é uma forma de estimular a prestação de contas dos funcionários públicos (Andrews, 2003). A transparência facilita a criação de confiança entre os cidadãos e o seu governo.

Participação significativa requer participantes informados – cidadãos que conhecem quais são as acções alternativas disponíveis e que resultados podiam obter-se se fossem instituídas outras políticas.

A falta de transparência desencoraja a participação pública no processo democrático. O secretismo eleva o preço da informação e assim desencoraja os eleitores ou grupos sem interesses especiais, na participação. Se os de fora têm menos informação do que os governantes, aqueles podem sentir menos confiança em participar no processo político e isto pode inibir a sua voz e a mudança social e política. Só as vozes da elite no poder não tornam um país mais responsável. A responsabilização (“accountability”) precisa das vozes de todos os seus cidadãos.

Os economistas conhecem que os mercados privados podem entrar em colapso quando existe informação assimétrica. Colapsos semelhantes podem ocorrer nos serviços do sector público, com consequências ainda mais perturbadoras que no sector privado. Um círculo vicioso pode surgir onde a falta de informação leva a baixa qualidade dos serviços que, por sua vez, baixam a utilização dos serviços públicos e reduzem a vontade do público de pagar para esses serviços. A transparência é pois, particularmente importante, para a disciplina orçamental e para a administração das finanças públicas.

Boa gestão financeira é uma chave para o desenvolvimento bem sucedido em países ricos em recursos e devia estar presente em todas as fases do processo do orçamento, desde a formulação de políticas até às regras de predictabilidade e controlo, contabilidade e relatório, e auditoria externa (ver Caixa 12). Há um número muito grande de exemplos de países ricos em recursos com ligeiros constrangimentos de orçamento, que dispenderam demasiado em actividades inúteis (enormes projectos de desenvolvimento e má prestação de serviços). Com informação assimétrica e secretismo, o mercado para serviços públicos pode ir-se abaixo. Mais decisões públicas transparentes irão pôr mais pressão para a eficácia da prestação de serviços e do investimento.

Caixa de texto 12

Como pode a transparência contribuir para melhorar o sistema de orçamento?

- Contribui para orçamentação baseado numa política através da abertura e construção de consenso no processo de planificação e publicações/encontros pré-orçamento
- Aumenta a predictabilidade e controlo ao informar sobre políticas tributárias e colecta de impostos (receitas do petróleo)
- Melhora a prestação de contas e relatório através da produção e disseminação de relatórios de execução relativos ao ano decorrente.
- Aumenta a consciência e a exigência do público sobre auditoria externa através da disseminação e clarificação das regras de auditoria.
- Melhora a eficiência na prestação de serviços permitindo que o público tenha conhecimento da atribuição de fundos no orçamento destinados às comunidades a que pertencem.
- Previne corrupção através da transparência nas aquisições do governo

A falta de informação torna difícil estabelecer as correctas prioridades para o uso dos fundos e para estimar ou avaliar a eficiência do uso dos fundos que são gastos, por exemplo, em prestação de serviços. Sem a adequada informação, as decisões podem ser mal fundamentadas. Isto é particularmente perigoso no caso de políticas que pela sua natureza são complexas, como as que lidam com os choques macroeconómicos (alterações no preço do petróleo) e guerra. Por exemplo, o antigo Economista Chefe do Banco Mundial, J. Stiglitz, explicou a crise no leste asiático em 1997, em termos de política do FMI não transparente.

Mas má economia é apenas um sintoma do problema real: secretismo. Pessoas inteligentes são mais susceptíveis de fazer coisas estúpidas quando se fecham à crítica e aos conselhos vindos de fora. Se há coisa que eu tenha aprendido no governo, é que a abertura é sobretudo essencial naqueles domínios em que a perícia parece contar mais (Stiglitz 2000).³⁴

A transparência também é importante para promover inovação e crescimento económico. Kaufmann (2003:20) encontrou uma certa evidência de que países com altos níveis de transparência,

³⁴ Ver por exemplo www.whirledbank.org/ourwords/stiglitz.html

supervisão parlamentar eficiente e elevados padrões de ética empresarial, tinham taxas de crescimento do PIB mais altas do que países que tinham menos pontuação nestas mesmas variáveis. Um factor adicional para explicar a vantagem da transparência é que a transparência pode atrair negócios e investimento internacional.

A transparência é também instrumento chave para assegurar que o governo protege os direitos humanos. Transparência sobre a origem e o uso dos fundos públicos são pré-requisitos para a protecção dos direitos humanos.

A transparência torna mais fácil seguir o rasto do dinheiro já que a maior parte das operações do governo (incluindo abuso dos direitos humanos) têm um elemento orçamental.

O orçamento do estado é o instrumento político fundamental de um governo. É um direito humano básico conhecer e estar informado sobre o que o governo está a fazer e porquê. Seguindo esta perspectiva, os cidadãos têm o direito básico de conhecer, ou pelo menos de ter acesso, à informação relevante que não ameace a segurança do país. Isto é parte do contrato social entre o governo e os seus cidadãos.

5.3 O papel da transparência

Em anos recentes, algumas organizações financiadas com fundos públicos, implementaram reformas significativas para aumentar a transparência. A Comissão Europeia por exemplo, implementou significativas reformas organizativas e de procedimentos para melhorar a abertura e prestação de contas. O Fundo Monetário Internacional adoptou um código voluntário de boa conduta, como exemplo para os países aumentarem a transparência nas suas políticas financeiras (IMF 2001).³⁵ Depois do escândalo com a Enron, muitas companhias reexaminaram os seus códigos de conduta e melhoraram os seus procedimentos de transparência e prestação de contas. Muitos países estão a considerar, e alguns já implementaram, leis que dão explicitamente ênfase ao direito dos seus cidadãos à informação.

Para fazerem de facto a diferença, as linhas de orientação devem ser compreensivas e os agentes devem ter a vontade de tornar pública a informação. Além disso, precisam dos órgãos de comunicação social para revelar a informação. A Internet facilita a divulgação da informação, incluindo informação sobre decisões relativas a finanças públicas.

Com a Internet, a informação sobre uso e abuso de fundos públicos pode ser facilmente acessível ao público – pelo menos àqueles que têm acesso à Internet. Em todo o mundo as pessoas esperam que os seus governos usem a Internet para dar informações sobre como são usados os fundos públicos. Com a Internet, a disseminação da informação sobre abusos potenciais não é mais rápida. O mesmo se aplica a Angola, onde a informação sobre o orçamento está cada vez mais disponível no website do Ministério das Finanças, embora muitas organizações da sociedade civil sintam que o processo é muito lento. Em Angola devastada pela guerra, falta aos agentes uma cultura de abertura e revelação ao público que podia acelerar o processo.

5.4 Porque é a transparência tão difícil de implementar?

Como parece haver um avassalador número de razões para tomar as decisões públicas transparentes, porque será a abertura tão difícil de implementar?

O secretismo dá algumas garantias contra ser acusado de cometer erros. Se uma política não deu certo, um véu de secretismo ajudará o autor das políticas a sair da situação dizendo que sem elas ainda teria sido pior. A ligação causal (política-efeito) é escondida pela ausência de transparência; um governo pode ficar com os louros pelas suas boas políticas quando os resultados positivos se devem de facto a factores alheios a essas políticas. Se as boas políticas exigem mais esforço do que as más políticas e a situação inicial é caracterizada pela má implementação pelo

³⁵ www.imf.org/exetrl/np/fad/reans/code.htm

governo, de más políticas, o secretismo é um resultado institucional que se reproduz. Como outros decisores têm os seus próprios segredos de informação, ninguém tem incentivos individuais para sair da “armadilha do secretismo” e quantos mais são apanhados nesta armadilha, menos incentivos há para sair dela. O decisor não tem em conta o que ganham outros com um comportamento transparente. Sair de um tal equilíbrio exige mudanças fundamentais nas regras do jogo: tem de mudar a cultura do secretismo da informação (ver Stiglitz 1998).

Quanto menos a agência do governo tiver de prestar contas, mais difícil é mudar a cultura de secretismo. Se num país faltam instituições para servir de contra-peso de verificação e controlo na administração dos fundos públicos, se sofre por exemplo de fracas instituições de justiça, uma sociedade civil ineficaz ou uma imprensa não-independente, isso torna mais importante a transparência. Se agentes externos, digamos empresas privadas, fazem o mesmo jogo do secretismo, esta cultura de secretismo entrincheira-se e torna-se extremamente difícil de alterar.

A transparência pode ser fomentada pela descentralização. Num contexto onde a descentralização é estimulada sem resolver os problemas das assimetrias da informação, pode no entanto ser possível explorar estas oportunidades pela experimentação. A falta de informação conduz a uma participação parcializada e a descentralização não leva necessariamente a um governo que responde mais ou, para citar Andrews:

Nestes casos onde a expressão das vozes é desprovida de qualquer tipo de influência, os mecanismos de voz não levam a melhoria na prestação de contas. Onde a expressão da voz é influente, mas o seu foco é estreito, desenvolvem-se relações de prestação de contas – massão estreitas e podem ser com facilidades capturadas pelo governo. Onde a expressão da voz é influente e o seu foco é amplo, as resultantes relações de prestação de contas também são amplas (Andrews 2003:8).

Tabela 4: Transparência em Angola – Motivações,, Potenciais e Obstáculos

Motivação do sector público para a transparência	Obstáculos e potenciais para maior transparência em Angola
Construir boas instituições	Angola é um país rico em recursos mas faltam boas instituições para lidar com os problemas dos recursos. A corrupção está largamente disseminada.
Democracia, confiança e prestação de contas	Falta de eleições desde 1992. Falta de outros contra-pesos de verificação e controlo internos e externos, que incluam o sector privado, outras partes da sociedade civil e comunidades doadoras. Falta de uma base tributária interna que torne o governo responsável. Angola tem baixíssima pontuação no modo como são criadas e divulgadas as decisões públicas. As comunidades doadoras não têm medidas para melhorar a governação uma vez que quase não dão ajuda. Angola está cada vez mais a financiar as suas actividades através das linhas de crédito da China. As companhias petrolíferas não revelam informação sobre os seus pagamentos de impostos ao governo. A criação de confiança entre o povo das diferentes províncias e com diferentes antecedentes políticos, é de elevada importância na reestruturação de Angola depois da guerra.
Melhorar a gestão pública e prestação de serviços.	A transparência gera mais disciplina fiscal para reduzir esbanjamento.
Em Angola é de especial importância um sector público de serviços equitativo	O Governo é uma parte especialmente importante da economia. A produção de gás e crude constituem 56% do PIB. As exportações de petróleo foram de 28.5 biliões de USD em 2006. As receitas (sobretudo de petróleo) constituíram 38% do PIB em 2005. Dependência de poucas fontes de receita vai causar flutuações. O Governo responde pela estabilização. Petróleo e diamantes são esgotáveis e o governo tem de orçamentar para um horizonte a longo prazo. O petróleo atinge o pico em 2012 com receitas de 30 biliões de USD a \$45/bbl. A coexistência de um governo rico com um vasto número de pobres significa que a redução da pobreza através da prestação de serviços equitativos e efectivos aos grupos de baixo rendimento é de particular importância em Angola.
Avançar a experimentação e aprendizagem	Angola procura cada vez mais descentralizar algumas das suas decisões públicas mas é extremamente difícil resolver em que base distribuir os seus fundos às diferentes províncias. Falta de informação pode gerar incentivos perversos.
Encorajar uma cultura pública de abertura	O secretismo foi encorajado durante a guerra quando há vantagem em manter a informação secreta e quando faltam recursos humanos para conceber mecanismos de revelar a informação. Estes factores foram proeminentes em Angola. A corrupção está muito difundida. Falta de imprensa externa (as companhias petrolíferas observam as regras angolanas de manter impostos em segredo) Mas: A Guerra já acabou e Angola está a receber apoio para melhorar a administração no Ministério das Finanças. Também vemos algumas melhorias na transparência durante os concursos recentes para concessões de petróleo.
Proteger direitos humanos	Falta aos cidadãos informação adequada sobre o uso dos fundos públicos. As questões dos direitos humanos prevalecem nas áreas do petróleo e diamantes. Dizendo isto, é difícil revelar que problemas são, qual a sua dimensão, e o que está o governo a fazer sobre eles – por exemplo, em que medida cumpre a norma que exige a transferência de parte dos impostos sobre petróleo e diamantes para as áreas onde se gera o rendimento extractivo.

5.5 Que transparência tem o processo de orçamento de Angola?

O *International Budget Project* (IBP)³⁶ é uma ONG baseada em Washington que trabalha com organizações que focam o impacto do orçamento sobre pessoas de baixo rendimento e pobres, em países em vias de desenvolvimento ou em novas democracias. O objectivo final do seu projecto é fazer com que os sistemas de orçamentação respondam às necessidades da sociedade e portanto, tornar estes sistemas mais transparentes e responsáveis perante o público.

Em Outubro de 2006 o IBP publicou um relatório sobre um dos seus projectos chamado Projecto Orçamento Aberto, no qual, usando critérios que cobriam 122 perguntas específicas

³⁶ www.internationalbudget.org

diferentes, classificou e ordenou 59 países de acordo com a abertura dos seus processos de orçamento. Os resultados pretendiam dar aos cidadãos, legisladores, e defensores da sociedade civil, informações compreensivas e práticas necessárias para medir o compromisso de um governo com a transparência do orçamento e com a prestação de contas.

O exercício da classificação foi executado por investigadores locais ou grupos de pesquisa em cada um dos 59 países e depois submetidos a revisão de pares por um ou mais revisores. Um controlo final da comparabilidade das respostas foi feito pela sede do IBP. Todas as perguntas, instruções de classificação e comentários da revisão de pares estão disponíveis no website do IBP.

Caixa de texto 13

IBP sobre transparência do orçamento em Angola

‘A pontuação de Angola é de 4% em possíveis 100% do Índice de Orçamento aberto de 2006. O Índice avalia a quantidade de informação oferecida aos cidadãos nos sete documentos chave que todos os governos deviam tornar pública no decorrer do ano orçamental. O desempenho de Angola indica que o governo dá aos cidadãos escassa ou nenhuma informação sobre o orçamento do governo central e actividades financeiras e há muito espaço para o aperfeiçoamento.

A proposta de orçamento do executivo é um dos mais importantes documentos saídos durante o ano orçamental. A proposta de Angola não dá nenhuma informação para o público, classificando-se em 0% dos possíveis 100% da informação necessária para apresentar ao público um quadro compreensivo da actividade financeira do Governo. Angola não torna pública a proposta do orçamento do seu governo antes da sua adopção pela legislatura.

Os governos deviam informar os seus cidadãos regularmente durante o ano orçamental sobre a sua despesa, colecta de receita e empréstimos, com relatórios no decorrer do ano. Angola não produz relatórios no decurso do ano ou uma revisão compreensiva de meio do ano; a publicação destes dois documentos permite a pública prestação de contas. Estes documentos fornecem ao público actualizações da execução orçamental e o que se pode esperar para o resto do ano orçamental. É divulgado pelo Governo um relatório de fim do ano, mas dá escassa informação necessária para facilitar comparações entre os níveis representados e os resultados reais. Angola não produz um relatório de auditoria e não fornece qualquer informação sobre se as recomendações da auditoria são implementadas com sucesso.

Os cidadãos exigem tanto o acesso à informação como oportunidades durante o exame do orçamento, para usar essa informação no sentido de garantir a sua participação nos debates do orçamento. A pontuação de Angola no Índice do Orçamento Aberto sugere que o acesso do público à informação tem de melhorar. Os investigadores também concluíram que devia haver mais oportunidades para a participação do cidadão. Por exemplo a legislatura não organiza audições sobre o orçamento nas quais o público possa participar.”

Citação: International Budget Project (IBP), exercício de Orçamento Aberto, 2006

Angola infelizmente surgiu como o país talvez, com o processo menos transparente de todos. Na Caixa 13 acima, o resumo da avaliação é dado por inteiro. Com uma pontuação de 4, Angola situa-se no grupo de países com a mais baixa pontuação do Índice. O único país com pontuação mais baixa foi o Vietname com 2. Angola foi também um entre os seis países (Angola, Burkina Faso, Chade, Egipto, Mongólia e Vietname) que manteve o seu orçamento secreto até depois dele ser aprovado pela legislatura – impedindo na prática qualquer participação pública no exame do orçamento.

A comparação de Angola com outros países africanos, como na Tabela 5 abaixo, tende também a mostrar o país como diferente, embora de uma maneira ligeiramente mais atenuada.

Tabela 5: Comparação do Exercício de Orçamento Aberto para alguns países africanos

	Média	Botswana	Kenia	Malawi	Namíbia	África do Sul	Uganda	Zâmbia	Angola
%									
Governo de Angola Documentos do Orçamento									
Ano do orçamento e para diante	65	67	77	67	92	100	72	59	0
Ano anterior e para trás	63	94	83	39	78	100	87	26	0
Compreensibilidade	40	92	55	50	33	49	19	21	0
Média da categoria	56	84	72	52	68	83	59	35	0
Relatórios de Monitoria e Avaliação									
Relatórios de monitoria no decurso do ano	45	0	67	0	23	95	38	26	0
Relatórios de avaliação acabe-de-ano	43	83	61	11	6	69	58	36	23
Média da categoria	44	42	64	6	14	82	48	31	12
Encorajamento Envolvimento Público et Legislativo									
Destaque apólice / metas do desempenho	31	25	46	46	31	72	51	15	3
Envolvimento legislativo	49	62	49	33	49	82	41	31	21
Discurso público e entendimento	38	21	44	19	19	76	71	10	13
Média da categoria	40	36	46	33	33	77	54	19	12

Nota: A tabela baseia-se nos cálculos do grupo da pontuação de Angola. Outros resultados do país são extraídos do Índice de Orçamento Aberto, que foi apresentada de uma maneira mais sensível à comparação, a este nível de agregação.

A pontuação “0” para todas as categorias que lidam com transparência em termos de documentos do orçamento reafirma o mau desempenho descrito em anteriores secções deste relatório. Em termos de “monitoria e avaliação” Angola não tem de facto a última posição, que fica para o Malawi, com a Namíbia que não está muito melhor. O principal factor que faz Angola subir um pouco seria o recente relatório de fim-de-ano que dá uma pontuação melhor que ao Malawi e à Namíbia. Angola também se mantém acima de zero quando se trata do grau em que é encoraja melhorias públicas e legislativas, mas fica abaixo de todos os outros países. A pior sub-área de desempenho é o grau em que o governo sublinha objectivos de política e desempenho. Aqui a falta de claras políticas sectoriais e de um sistema devidamente participativo de planificação, contribuiu claramente para a baixa pontuação. O envolvimento da legislatura, como é apontado acima, é restringido por quadros institucionais inadequados e problemas de capacidade. O discurso público ainda é limitado por que não convida a discussão e está ligado à cultura hierarquizante e autoritária. Há muito campo para melhorias nestas sub-áreas.

Como se defende em outro lado, o sistema de orçamento é acima de tudo intrincado e multivariado com muitas partes interligadas e aspectos baseados em aspectos culturais e históricos da sociedade à qual se aplica. Os indicadores, são apenas indicadores avaliados juntos de maneira simplista e não deviam ser tomados como afirmações autorizadas que alguma coisa está errada e deve ser mudada. Pode discutir-se por exemplo que num país como Angola não há necessidade nem oportunidade para extensos debates e consultas no início do processo do orçamento. Indicadores altos ou baixos não nos dizem necessariamente onde e como implementar medidas para melhorar.

É contudo evidente que há uma forte concorrência entre a nossa interpretação dos indicadores na tabela e a análise feita nos capítulos acima. Embora haja uma necessidade urgente de melhoria em muitos aspectos do processo, o mais importante deles tem a ver com a transparência sobre os resultados conseguidos. Uma vez que não existe um plano baseado em participação e consulta, são necessários debates de políticas muito mais alargados, no parlamento e nas plataformas públicas, sobre o que deve ser alcançado com cada orçamento anual, por isso, os objectivos devem ser claramente enunciados. Sem objectivos claros e transparentes não é possível julgar o desempenho. As mensagens sobre: (a) que é necessário ter o orçamento debatido publicamente e um documento pré-orçamento preparado, e (b) que as comparações entre níveis representados e resultados reais não são feitos, os relatórios de auditoria não são preparados, são sérias e pode-se actuar sobre isto.

6. O Papel da Sociedade Civil no Processo de Orçamento

A orçamentação pública é um processo complexo que pode por vezes ser enigmático, fechado para o público e só entendido por especialistas. O ideal porém, é que o processo possa incorporar o exame, participação e controlo do cidadão, de modo a melhorar a transparência, a prestação de contas e a democracia participativa.

A Sociedade Civil tem um importante papel a desempenhar, particularmente em situações onde a participação através da democracia eleitoral representativa é deficiente. “Orçamentação participativa” ou “trabalho aplicado ao orçamento” inclui mecanismos que podem envolver directamente os cidadãos na definição das necessidades, na tomada de decisões sobre a atribuição dos recursos públicos, e na monitoria da colecta e uso de fundos públicos.

Orçamentação participativa portanto, inclui elementos de supervisão das receitas públicas e da despesa.

Na área dos impostos e cobrança de impostos pode servir para verificação da justiça do sistema de cobrança. Para a despesa pública, há várias técnicas que podem ser usadas para verificar má gestão, desperdício e fugas.

O trabalho aplicado na orçamentação para a sociedade civil envolve actividades relacionadas, que vão desde a formação em orçamentação, análise de orçamentos, acção cívica e advocacia. Isto implica necessariamente o importante elemento do acesso à informação. A participação pública na tomada de decisões e controlo do orçamento público requer acesso à informação exacta e em tempo útil, não só do próprio orçamento mas também no processo de orçamentação como tal.

A estratégia central do trabalho aplicado ao orçamento é usar a investigação do orçamento para gerar informação, que pode ser usada para advocacia da mudança. Embora o orçamento seja só um aspecto de tomada de decisões do governo, ela é especialmente importante, e a participação do cidadão na orçamentação pública é uma questão ligada à transparência e à prestação de contas. No sentido mais amplo é uma questão profundamente política da democratização.

Em última análise, o objectivo do trabalho da sociedade civil no orçamento é extrair, de páginas e páginas de números muitas vezes indecifráveis, as histórias reais por detrás dos números. Quando é bem feito, os esforços dos cidadãos no orçamento retiram-lhe a complexidade para revelar o valor essencial das opções que ele encerra...Tornar estas opções mais claras abre novas possibilidades para o envolvimento do cidadão nestas decisões (Shultz 2002:22).

Esta secção descreve um número de ideias sobre como a sociedade civil pode, de várias maneiras, estar activa nas diferentes fases do processo de orçamento, dado o estado do sistema de Angola. Também revemos resumidamente as actividades presentes e potenciais das organizações do aparelho do Estado no trabalho do orçamento.

6.1 O processo de preparação do orçamento

Ao nível central, as organizações da sociedade civil tentam reforçar de várias maneiras, o processo do orçamento, a transparência e prestação de contas. Disciplina, equidade e eficiência por exemplo, têm sido promovidas através dos processos de gestão da despesa pública, PEM, que é a abordagem

defendida pelo FMI e Banco Mundial.³⁷ O Banco Mundial e o FMI apresentam análises como *Public Expenditure Reviews* (PER), *Country Procurement Assessment Report* (CPAR), *Report on the Observance of Standards and Codes* (ROSC), e *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA). Uma abordagem ligeiramente diferente, fora do Banco Mundial, é a *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) que tenta reforçar a competência do beneficiário e do doador para avaliar o estado da despesa pública, dos sistemas de aquisições e contabilidade financeira, e para desenvolver uma sequência prática de acções de capacitação e reformas. Angola todavia, parece ser relativamente imune a pressões do exterior.

Além disso, transparência e prestação de contas no processo de orçamento inclui questões como o quadro legal que define claramente os papéis institucionais e as responsabilidades das várias agências (quem precisa de fazer o quê e quando); a totalidade das operações fiscais do governo (não deve haver nenhuma receita ou despesa fora do orçamento); informação e projecções exactas e em tempo útil; e capacidade de resposta em condições de mudança. Estes são todos importantes princípios para os quais a sociedade civil deve trabalhar.

No processo de formular as prioridades do orçamento de estado, as organizações podem exercer força para a priorização dos seus sectores e despesas preferidos através dos partidos políticos, dos deputados parlamentares, dos órgãos de comunicação social e através dos ministérios. Argumentos e “lobbies” podem por vezes fazer a diferença, em particular na fase da formulação do orçamento. São portanto importantes as conferências pré-orçamento, nas quais as organizações da sociedade civil podem, colectivamente, dar contribuições ao governo antes da formulação do orçamento pelo sector de orçamento e, em particular, antes do debate final e aprovação do orçamento pelo parlamento.

³⁷ Ver o artigo do Banco Mundial de Schick 1998. Esta abordagem, desenvolvida pelo Instituto do Banco Mundial, é sobretudo relativa à reforma da administração pública, em termos de regras de comportamento e normas para atribuição e controlo da despesa pública. Os três temas básicos são disciplina fiscal agregada, atribuição dos recursos públicos de acordo com prioridades estratégicas, e a promoção de prestação de serviços eficientes. É pois menos centrada na contribuição da sociedade civil. Ver também *Governance and Social Development Resource Centre* (GRC) para mais material de PEM e outras questões de gestão de finanças públicas (www.gsdr.org)

Caixa de texto 14**Conferências pre-orçamento**

Em alguns países têm sido organizados conferências e seminários com certas partes interessadas, a vários níveis. Em muitos países, os partidos políticos habitualmente organizam seminários anuais pré-orçamento, para os membros e meios de comunicação, para criticar ou defender o próximo orçamento. No Paquistão, tem havido conferências regulares pré-orçamento a nível provincial envolvendo empresas, OSCs e autoridades regionais. Na Índia e em muitos outros países, escolas privadas de empresas, associações de empresas e outras instituições, organizam seminários pré e pós-orçamento para estudantes, académicos, membros e partes interessadas, sobretudo sobre o impacto do orçamento sobre eles. Grupos da sociedade civil como o Forum de Redução da Pobreza no Zimbabwe e a Iniciativa do Orçamento das Mulheres do IDASA na África do Sul, também organizam seminários pré-orçamento, juntando ONGs e grupos da sociedade civil, académicos, sector privado, doadores e governo, numa tentativa de influenciar a formulação do orçamento nacional numa direcção mais favorável aos pobres e às mulheres.

Ao nível do parlamento, envolvendo OSCs e sector privado, para fazer recomendações sobre prioridades para o orçamento de Estado, esta é uma prática mais habitual. Embora a presente situação no Zimbabwe não encorage as estórias de melhores práticas neste país, durante algum tempo houve seminários Pré-Orçamento organizados pelo Parlamento, anualmente, antes da apresentação do orçamento nacional. Estes seminários permitiram aos deputados partilhar pontos de vista com o governo, patrões e trabalhadores, e contribuíram para o cumprimento do papel representativo dos deputados. Os participantes foram o Ministério das Finanças, o Presidente e outros membros do Parlamento, académicos, representantes das OSC estrangeiras e do Zimbabwe (incluindo o PNUD). Os tópicos discutidos incluíram receitas e impostos, o sector agrícola, o HIV/AIDS e o desempenho do sistema de saúde, assim como as questões transversais como as forças e fraquezas do processo de orçamento reformado e o papel dos membros do parlamento em tudo isto.

6.2 Receitas públicas e carga fiscal

Do lado da receita pública e dos impostos, há em muitos países organizações de contribuintes, tanto para impostos pessoais como de empresas. Frequentemente existem “lobistas” eficientes, capazes de exercer influência sobre os níveis de tributação, princípios de carga fiscal e procedimentos.

Além disso, as organizações da sociedade civil exercem alguma pressão sobre o governo com repetidos pedidos de informação, números e análises, avaliando a exactidão da informação e fazendo perguntas sobre as discrepâncias. Algumas organizações desenvolveram competências para compilar, comparar, avaliar, interpretar (simplificar) e divulgar informação sobre receita fiscal numa base permanente.

As OSCs também exerceram alguma pressão sobre os governos para assinarem iniciativas internacionais sobre transparência no rendimento e princípios de orçamento, e têm vindo a pedir às companhias estrangeiras operando no seu país, para assinarem princípios de transparência. As organizações também se ligaram a organizações internacionais de modo a serem mais eficientes tanto em inspiração como em competência técnica e de forma a aumentarem a necessária pressão pela transparência do governo. Deste modo a sociedade civil tem ajudado os cidadãos a terem acesso a esta informação e têm promovido a transparência e prestação de contas na administração de impostos e gestão de receitas do país.

Este tipo de iniciativa é mais relevante nos países ricos em recursos, mas as lições também se aplicam a outros. Duas das mais conhecidas iniciativas deste tipo são a campanha *Publique-o-que-Paga* (PWYP) e a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (EITI). A primeira é uma iniciativa duma ONG internacional para exercer pressão sobre companhias internacionais para

publicarem o que pagam em impostos, bónus, honorários, etc., aos governos de certos países ricos em minérios. O segundo é uma iniciativa apoiada por parceiros internacionais para persuadir países em desenvolvimento ricos em recursos a dispenderem as suas receitas de modo a contribuir para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável.³⁸

6.3 Despesa pública

Como se exemplifica na secção 4.4 acima, controlos fracos ou não existentes, da despesa do governo, podem levar a perdas de imensas somas em práticas corruptas, desvios e desperdício. Os cidadãos podem e devem portanto trabalhar através das organizações da sociedade civil para monitorar e garantir o uso devido do dinheiro.

Os princípios são relativamente directos e precisos. Referem-se a declarações de bens pelos funcionários públicos, para verificar se houve enriquecimento ilegal ou ilícito (abuso de posição). É sobre seguir o rasto da despesa, para verificar se fundos atribuídos estão a ser usados de facto para os propósitos declarados (ou mal geridos, desviados ou desperdiçados). E é sobre aquisições, para verificar se os bens e serviços encomendados e pagos por agências públicas, são de facto fornecidos.

Em alguns países, os bens privados, os compromissos e os rendimentos de funcionários públicos e políticos, são monitorados para assegurar ao público que a sua riqueza foi legitimamente adquirida (e não através de abusos de posição e influência). Este tornou-se um instrumento anti-corrupção muito popular e implementado como parte da estratégia anti-corrupção de muitos outros países. Uma ou outra agência anti-corrupção ou de auditoria do estado, habitualmente faz isto, mas a monitoria oficial é notoriamente inadequada em países altamente corruptos, e o activismo da sociedade civil e a cobertura mediática tem por vezes sido adicionada com sucesso.

Por exemplo, uma ONG nas Filipinas tirou fotografias dos carros e casas dos dignatários do regime e publicou-as na Internet. No Uganda, o *Inspectorate General of Government* (IGG) está mandatado para fazer cumprir o *Leadership Code of Conduct*, (código de conduta dos dirigentes) que estipula que todos os dirigentes políticos e administrativos séniores submetam uma declaração escrita ao IGG do seu rendimento, bens e compromissos, assim como dos seus esposos, filhos ou dependentes. Na actual situação política no Uganda, todavia, as declarações de bens e “discrepâncias dos nomeados pelo Presidente, não são verificados pelo IGG. Alguns jornalistas investigativos e OSCs tentaram verificar as declarações e publicar as discrepâncias. Isto deu um novo impulso aos esforços do IGG.

Seguir o rasto da despesa tem sido desenvolvido como um instrumento para monitorar o uso dos fundos públicos, algumas vezes com a assistência das OSCs. As *Public Expenditure Tracking Surveys* (PETS) - sondagens de rastreio da despesa pública – surgiram como um instrumento popular para a identificação de problemas com o fluxo de recursos entre diferentes níveis da administração pública e a linha da frente de provedores de serviços, e pode ser uma ferramenta útil para a anti-corrupção e supervisão e controlo da despesa pública pela sociedade civil. A pergunta-chave que as PETS consideram para responder é: os fundos públicos e recursos materiais vão ter onde supostamente devem ir ter? Se não, as PETS insistem e perguntam: porquê e como são os fundos desviados?

A primeira questão é referida como a parte de diagnóstico das PETS. Esta parte consiste em identificar os fluxos dos fundos públicos num programa ou num sector e estabelece em que medida os fundos públicos e outros recursos chegam aos provedores de serviço, isto é, às escolas, professores, serviços e pessoal de saúde. Uma discrepância entre a quantidade dos fundos desembolsados e a quantidade de fundos recebidos, é referida como fuga, não indicando

³⁸ Ver *Publish What You Pay* internacional ou o PWYP da Noruega (www.publishwhatyoupay.org/english e <http://publishwhatyoupay.no/>) para antecedentes, objectivos, instrumentos, “benchmarks”, relatórios e notícias da campanha. Ver *Revenue Watch* (www.revennewatch.org) para relatórios do país e literatura. Ver *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) (<http://eitidev.forumone.com>) para mais informação nesta iniciativa apoiada pelos doadores.

necessariamente que pode ter havido desfalque dos fundos pois podem ter sido desviados para outras áreas da despesa.

A segunda pergunta é referida como a parte analítica das PETS, onde o objectivo é explicar porque ocorrem as fugas. Porque há mais fugas em alguns distritos do que noutros? Porque é que certas escolas recebem mais daquilo a que têm direito do que outras? Estudando as variações em características entre diferentes partes das estruturas administrativas e diferentes provedores de serviços, a PETS pode contribuir com conhecimento sobre como reduzir a fuga e melhorar o desempenho do sistema. Envolvimento local nos postos de prestação da linha da frente de serviços, pode resultar em melhor gestão financeira a este nível do que nos gabinetes distritais ou regionais.

Quase todas as PETS que existem rastreiam fluxos de recursos tanto no sector da educação como no da saúde ou em ambos. Entre os exemplos mais bem sucedidos da PETS é o rastreio da despesa no sector da educação do Uganda, através do qual as fugas foram reduzidas de 87% para 18% em cinco anos.³⁹

Este sucesso é em grande medida devido à forte componente de transparência da PETS, e também o forte compromisso da sociedade civil no processo. Por exemplo, o *Uganda Debt Network* ajudou a monitorar e corrigir fugas, e a estabelecer um sistema para envolver a comunidade e organizações da sociedade civil no rastreio de fundos. Além disso, as quantidades que cada escola deve em princípio receber são afixadas num cartaz ou árvore na aldeia. O *Uganda Debt Network* faz depois o seguimento com a Associação de Pais e Professores em cada escola, para certificar se esta recebeu a quantia correcta. Finalmente, comparam esta informação com a publicação das despesas a nível nacional pelo Banco Central, e informam o Ministério das Finanças das suas conclusões.⁴⁰

Tal como com as aquisições num meio corrupto, os mecanismos de controlo público são insuficientes (alguém tem de guardar também os guardiões) e o envolvimento da sociedade civil na supervisão e controlo torna-se necessário. Por exemplo, nas Filipinas grupos da sociedade civil envolveram-se na formulação de uma nova lei sobre aquisições públicas, e ONGs e Igreja Católica formaram também uma organização chamada *Procurement Watch Inc* (PWI). A PWI conduziu uma campanha estratégica e bem planeada além de ser uma parceira oficialmente reconhecida de vários órgãos do governo como o Provedor de Justiça, e observadora convidada nos processos de aquisições do governo.⁴¹

6.4 Contabilidade e auditoria

Há três tipos de auditoria: auditoria financeira ou de certificação (verificando a exactidão e justeza das declarações de contas), auditorias de cumprimento (verificando as adequadas autorizações e aprovações de despesa, e a conformidade com as leis e regulamentos), e auditorias por resultados (verificando a eficiência operacional assim como o valor dos resultados da despesa). Todos os tipos de sistema de auditoria executam todas as formas de auditoria, mas o sistema de tribunal de contas em Angola está em geral mais preocupado com a auditoria de cumprimento e menos com os critérios de execução. A concentração em controlos internos sólidos (que devem ajudar a reduzir a corrupção) e a exactidão do relatório financeiro, podem ser a abordagem mais frutuosa na presente situação.

Os auditores, tanto o tribunal de contas como os auditores-gerais, confrontam-se com substanciais problemas em muitos países em desenvolvimento. Raramente são instituições de supervisão eficazes. Os problemas que enfrentam incluem problemas políticos, tais como a independência insuficiente e interferência do executivo, e escassez de recursos e/ou pessoal

³⁹ Ver a página web *U4 Anti-corruption Research Center* em *Public Expenditure Tracking* (PETS) para mais informação e exemplos (www.u4.no/themes/pets/main.cfm)

⁴⁰ Ver *The International Budget Project*: 'What role can civil society and parliament play in strengthening the external auditing function?' (www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm)

⁴¹ Ver *Procurement Watch Inc* (www.procurementwatch.org.ph)

competente. Conclusões e recomendações muitas vezes não são implementadas pelo executivo e não vão mais longe do que o debate parlamentar e “a apanha do peixe miúdo”.

As organizações da sociedade civil potencialmente têm um importante papel a desempenhar, fazendo estas instituições eficazes através da influência política e da competência técnica, mas em geral têm estado pouco envolvidas na fase do processo de orçamento de apresentação de contas e auditoria.

Há porém, algumas opções e algumas lições do envolvimento da sociedade civil que se aplicam também no processo de apresentação de contas e auditoria. Primeiro que tudo, é um material de consciencialização uma vez que nem o público nem as OSCs estão muito conscientes do papel dos auditores e do seu impacto potencial na vida das pessoas. Os auditores podem complementar esta função desenvolvendo campanhas de alcance ou contratando grupos do orçamento e os media para assistirem. Os grupos do orçamento e os media podem criar competência traduzindo materiais complexos em documentos acessíveis e em tempo oportuno, e concebendo e oferecendo cursos de formação especificamente dirigidos a audiências não técnicas.

Além disso, as OSCs podem sugerir websites para auditorias. Esta é a maneira mais comum para a sociedade civil entrar em diálogo com os auditores: criar um mecanismo para a sociedade civil alertar os auditores para potenciais problemas e requerer que seja feita uma auditoria. Tais requerimentos podem permitir aos auditores beneficiar do contacto que as organizações da sociedade civil têm com os cidadãos através do país.

Um bom exemplo disto é a *Justice and Peace Commission* da Igreja católica do Uganda, que abordou o *Uganda Debt Network*, uma coligação de organizações da sociedade civil, porque estavam preocupados acerca da repetida atribuição de contratos a uma firma privada que vinha a produzir trabalho de má qualidade. Na sequência de queixas e investigações, foi identificado e exposto nos media um tortuoso processo de concurso. Como resultado, o desembolso de fundos para o distrito foi suspenso até haver provas de que tinham sido tomadas medidas de correcção.⁴²

As organizações da sociedade civil podem também assegurar um adequado seguimento aos vários relatórios de auditoria, como faz o *Public Sector Accountability Monitor* (PSAM) na África do Sul. Trabalham próximo da legislatura e seguem a resposta do braço executivo a alegações de má conduta, como revela o relatório do Auditor Geral.⁴³ O sucesso desta iniciativa demonstra como a sociedade civil pode complementar o escrutínio feito pelo parlamento.

As organizações da sociedade civil podem também medir o desempenho de um programa como contribuição para a auditoria de desempenho e custo/resultado do Auditor. Esta é uma medida particularmente eficaz em termos de custos, porque as organizações da sociedade civil habitualmente estão presentes ao nível local e de aldeia. Iniciativas como esta melhoraram a disponibilidade de medicamentos e seringas em hospitais e o pagamento pontual aos professores. As OSCs podem também ser envolvidas em monitoria da corrupção, estabelecendo por exemplo comissões de vigilância dos cidadãos para monitorar projectos de elevado impacto.

Em suma, a sociedade civil (e os media) podem:

- Ajudar a habilitar os cidadãos na função dos auditores e em questões de gestão financeira e supervisão
- Levantar questões para os auditores investigarem com base no seu contacto próximo com os cidadãos
- Conduzir investigações iniciais em má gestão ou investigar mais as questões levantadas no relatório de auditoria
- Ajudar a monitorar o seguimento do executivo a um relatório de auditoria e audições parlamentares

⁴² Ver *The International Budget Project*: “What role can civil society and parliament play in strengthening the external auditing function?” (www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm). Ver também a página web de *The Uganda Debt Network* (www.udn.or.ug)

⁴³ Ver *Public Sector Accountability Monitor* (PSAM) em www.psam.ru.ac.za

- Colocar pressão sobre o executivo para tomar medidas correctivas
- Assistir directamente o trabalho dos auditores através do envolvimento no rastreio da despesa, assistindo com auditoria e medições de desempenho de programas, a nível local.

6.5 Capacitação para trabalho de orçamento

Tem sido defendido que um processo orçamental participativo que funciona bem pode melhorar a eficiência do governo, focando o desperdício e má gestão; pode criar mais confiança entre cidadãos e governo quando começa a ter efeitos e os serviços públicos melhoram; e pode apoiar as capacidades colectivas para tomar decisões. Orçamentação participativa pode também gerar mais receitas fiscais, porque os contribuintes tornam-se mais confiantes de que o seu dinheiro dos impostos está a ser devidamente gasto. Orçamentação participativa pode mesmo expandir uma cultura de governo transparente e responsável. A Caixa 15 abaixo, resume algumas conclusões de seis estudos de caso sobre o efeito do trabalho de orçamento.

Caixa de texto 15

Efeitos do trabalho de orçamento

A advocacia do orçamento influenciou as decisões para introduzir novos programas e catapultou recursos financeiros para programas que já tinham recebido aprovação da legislatura. Atribuições de fundos adicionais tenderam a ser em áreas que contribuíram directamente para a justiça social e resultados da equidade.

Embora grandes em termos de dólares, os recursos adicionais gerados a partir de advocacia bem sucedida foram relativamente pequenos como proporção dos gastos globais do governo.

O rastreio sistemático dos compromissos do orçamento e implementação dos resultados das despesas resultaram em poupanças substanciais através de mais eficiência e de redução da corrupção, garantindo que as atribuições de fundos das despesas eram completamente executadas e eficientemente usadas.

Os benefícios da análise e rastreio do orçamento expandido para além do financeiro, através da melhoria na prestação de contas e dando relevo à responsabilidade dos políticos e executivos em relação a decisões de política e compromissos do orçamento.

Grupos do orçamento assistiram os legisladores de maneira a familiarizá-los com orçamentos, de várias maneiras. Aprenderam mais sobre as dimensões técnicas do processo de orçamento a partir destas actividades, do que através da informação fornecida pelos partidos e pelo governo. Legisladores mais informados tendem a desempenhar um papel mais activo nos debates do orçamento, no escrutínio e revisão das políticas, e em levar os decisores do governo a prestarem contas.

Melhorar a transparência do orçamento é um importante objectivo de vários grupos do orçamento e a evidência da investigação confirma que esta é uma área de impacto significativo e positivo. Os grupos do orçamento foram uma fonte autorizada de informação em questões de orçamento e, em muitos casos, a única fonte de informação e conhecimento técnico fora do governo.

Melhorar a transparência esteve estreitamente ligada aos esforços anti-corrupção. Vários grupos de orçamento conseguiram identificar casos onde os recursos públicos foram mal usados, colocando os dados do governo sobre orçamento ao alcance do público.

Os grupos do orçamento tiveram sucesso ao contribuir para aprofundar a participação legislativa nos debates do orçamento e ao facilitaram o envolvimento de outras organizações da sociedade civil nas deliberações do orçamento com o governo, mas isto em geral não alargou o âmbito do envolvimento dos cidadãos comuns e houve poucas ocasiões em que isso ocorreu.

A estrutura do processo de orçamento, especialmente em sistemas federais e presidencialistas, muitas vezes não foi propícia ao alargamento da participação. Nestes contextos, podem estar em melhor posição para exercer influência especialistas intermediários com as competências técnicas apropriadas e ligações com os decisores assim como com uma série mais alargada de grupos na sociedade civil.

Fonte: Robinson, 2006:288

Se observarmos a questão de como os cidadãos e a sociedade civil podem exercer influência sobre processos mais específicos de orçamentação pública, devemos dividir o processo de orçamento em quatro processos. O primeiro é o processo de decidir sobre cobrança de impostos, isto é, toda a receita pública, administração de impostos e rendimento, de impostos, direitos, taxas, multas, alfândegas, empréstimos e donativos para o rendimento público, do estado e de empresas paraestatais. O segundo processo é o processo formal de fazer o orçamento, desde o estágio da formulação quando o plano de orçamento é elaborado pelo braço executivo do governo, até ao estágio de representação, quando o plano de orçamento é debatido, possivelmente alterado, e finalmente aprovado pelo braço legislativo. O terceiro processo é o estágio de execução, quando os vários ministérios de sector e agências do governo concretizam as políticas e executam as despesas conforme estipulado no orçamento. O quarto e último processo é o estágio de avaliação e auditoria, quando as despesas reais do orçamento são contabilizadas e avaliadas pelo uso adequado e eficácia.

Nos quatro estágios há tarefas específicas que são essenciais para as organizações da sociedade civil realizarem. Em geral, cidadãos e sociedade civil devem:

- Desenvolver conhecimento detalhado e capacidade técnica na gestão de finanças públicas, incluindo colecta de receitas, regimes fiscais, administração de impostos, processos de orçamento, execução de orçamento e princípios de despesa.
- Desenvolver estruturas organizacionais relevantes (ONGs, OSCs) para tratar de questões de finanças públicas, incluindo eficiência administrativa e de gestão, e pessoal qualificado.
- Desenvolver a necessária integridade e independência, incluindo uma base financeira segura, sólida gestão, democracia interna e transparência das organizações. Isto devia, idealmente, incluir uma base de membros informados e comprometidos.
- Desenvolver a capacidade de coligir, comparar, interpretar, analisar, avaliar e apresentar (de maneira simplificada) dados financeiros e informação do rendimento público, orçamentos e despesas. Os resultados do trabalho da sociedade civil aplicado ao orçamento precisa de ser acessível e útil para os cidadãos de modo a reforçar a competência de exercer pressão qualificada sobre as agências do governo, ministérios, legislatura, partidos políticos e instituições de auditoria e controlo através do ciclo do orçamento .
- Dar resultados são e em tempo oportuno de modo a terem impacto nas decisões de política do governo.
- Cooperar e fazer alianças estratégicas com outras ONGs e OSCs, e com organizações internacionais e meios de comunicação.

Caixa de texto 16

Orçamentação local participativa na América Latina

A orçamentação participativa tem sido desenvolvida como um instrumento para a participação dos cidadãos na atribuição de fundos públicos, já há muitos anos, em países em desenvolvimento, e os princípios são bem conhecidos. No Brasil, por exemplo, a orçamentação participativa a nível local começou há mais de 15 anos, e expandiu-se rapidamente pelo país e fora dele. Hoje estão a ser praticadas várias formas de orçamentação participativa a nível local em mais de 250 cidades por todo o mundo, a maioria delas na América Latina.

A nível do estado, a sociedade civil está também cada vez mais envolvida em orçamentação através do mundo em desenvolvimento. Por exemplo na África do Sul, várias organizações desenvolveram competências em, entre outras coisas, processos de orçamento, orçamento de crianças e mulheres, orçamento de pessoas deficientes e orçamentos de desenvolvimento social e de saúde.

Ver mais informação em *Partners of the Americas* (2006): Involving Citizens in Public Budgets. Page 6 (www.partners.net/partners/psrtners_jan-mar06A4_EN.asp?SnID=1064610360) Ver também a página na Net do International Budget Project (www.internationalbudget.org) e Institute for Democracy in South Africa (IDASA; www.idasa.org.za) e em particular o seu serviço de informação do orçamento (BIS). Uma página lusófona é a do Forum Brasil de Orçamento em www.forumfbo.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=52

Caixa de texto 17

Africa Budget Project (ABP)

O ABP trabalha para capacitar organizações da sociedade civil e legislaturas em países africanos de modo a que possam participar eficazmente em processos de orçamento. O ABP é uma unidade dentro do *Service of the Institute for Democracy* (Idasa), baseado na Cidade do Cabo, África do Sul. É igualmente parceiro do *International Budget Project*, baseado em Washington, D.C. O Idasa pretende fomentar a demanda por trabalho aplicado ao orçamento e alimentar fortes organizações de orçamento no continente africano. O ABP:

- Encarrega-se de formação e projectos conjuntos de investigação para ajudar organizações a adquirirem conhecimento técnico e as necessárias competências para aceder a processos de orçamento;
- Providencia instrumentos de pesquisa e quadros de análise que os grupos podem aplicar;
- Providencia assistência técnica e apoio individualizado; e
- Trabalha com organizações internacionais para melhorar a transparência de orçamentos e criar credibilidade das organizações da sociedade civil em debates de orçamento.

Para mais informação, ver a página Web do *Institute for Democracy in South Africa* (Idasa) (www.idasa.org.za) e a web página do *International Budget Project* (IBP) (www.internationalbudget.org). É de particular interesse o IBP *Civil Society Budget Initiative* (CSBI) (www.internationalbudget.org/CSBI.htm). Para uma excelente introdução ao trabalho aplicado ao orçamento, ver o IBP *'Guide to Budget Work for NGOs'*, que oferece uma visão geral sistemática dos diferentes aspectos e estágios do trabalho aplicado ao orçamento, com ênfase nas actividades e abordagens que uma organização não-governamental poderia querer assumir nos primeiros anos de tal trabalho. Ver (www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm). Ver também relatório de Jim Shultz (2005): *'Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues'*, que fornece informação prática sobre como cidadãos de países ricos em recursos se podem tornar monitores eficazes dos ganhos e gastos do governo. Este relatório é de muito interesse para Angola.

6.6 Potencial para o trabalho de orçamento da sociedade civil em Angola

A situação da sociedade civil em Angola relativamente ao trabalho de orçamento foi extensivamente analisado por Amundsen e Abreu (2006). A sua conclusão foi que as organizações com um mandato central de promover transparência fiscal e um sólido processo de orçamento no sentido mais estreito são muito poucas e muito fracas. Com excepção talvez de algumas poucas e pequenas organizações, só a *Jubileu 2000* e, em menor dimensão a *Associação Fiscal*, têm um mandato claro nesta área.⁴⁴

A *Coligação Pela Reconciliação, Transparência e Cidadania* (CRTC) um grupo de organizações e individualidades da sociedade civil, começou com o objectivo de consolidar a paz e participar activamente no processo de reconciliação, reconstrução e desenvolvimento do país, dos valores humanos e da moralidade pública.

O *Jubileu 2000* é uma rede composta de outras organizações que, a partir do mandato específico do alívio da dívida, se reorientou para a boa gestão das finanças públicas. É particularmente relevante a sua iniciativa EITI. A *Associação Fiscal* basicamente é uma organização de interesse para as companhias privadas que trabalham no sector de auditoria.

Um grande número de organizações da sociedade civil em Angola terão um interesse natural num ou noutro aspecto da preparação, execução e auditoria do orçamento. ONGs nacionais e internacionais como a *ADRA* e *DW* têm programas destinados ao empoderamento das populações rurais marginalizadas. *Rede Eleitoral* existe essencialmente para garantir liberdades fundamentais nas próximas eleições presidenciais e legislativas. As Organizações de direitos humanos e desenvolvimento como *Mãos Livres*, *AJPD* e *ADPCI* terão interesses similares.

Entre as ONGs internacionais como a *Care International*, *Open Society*, *Oxfam*, *Trocaire*, *IBIS*, *Save the Children*, *Médecins sans Frontières* e *ACORD*, algumas estão a monitorar Angola à distância, algumas vezes com relatórios excelentes sobre questões sociais e políticas. *Human Rights Watch* e *Save the Children UK* são bons exemplos.

Algumas organizações religiosas e de igrejas já mostraram ter um interesse sério na orçamentação e transparência do orçamento. A CRS tomou sem dúvida uma posição proeminente estando por detrás da “*Episcopal Commission for Justice, Peace and Migrations*” no âmbito da Conferência dos Bispos de Angola e São Tomé, no seu esforço de pressionar o Governo a subscrever os princípios da EITI bem como no seu papel no *Open Budget Project* e análises do orçamento pela mesma organização (CEAST 2006). Esta organização é quase sem dúvida a mais importante das que focam o orçamento e as questões de finanças públicas em Angola. Têm produzido resultados significativos. Talvez mais importante do que a declaração EITI, os bispos católicos apelaram à justiça social denunciando a extensão da pobreza em Angola dado o enorme e crescente rendimento dos recursos no país. As igrejas são actores muito mais importantes em Angola do que outras pequenas organizações sem uma grande base de membros.⁴⁵ As Igrejas protestantes também começam a movimentar-se mas não tanto como as católicas.

A imprensa em Angola, muitas vezes propriedade privada, é muito importante, muito directa nos seus comentários e trazendo cada vez mais informação sobre vários aspectos do processo de orçamento. Num país com elevado nível de iliteracia, a radio tem grande influência. Há cinco estações de radio comerciais. A *Rádio Ecclésia de Angola* da Igreja Católica é conhecida por criticar abertamente as políticas do Governo, salientando as más condições sócio-económicas e sensibilizando as pessoas sobre questões sociais e políticas.

⁴⁴ Esta secção inteira baseia-se extensivamente em Amundsen & Abreu 2006.

⁴⁵ O trabalho atraiu atenção internacional. O website do IBP referiu-o, tomando nota de que, junto com os seminários, fazedores de políticas e outras partes interessadas, os Bispos Católicos de Angola incluíram na sua carta pastoral a questão da transparência do orçamento e realçaram a importância do acesso à informação, especialmente relativa às receitas dos recursos naturais, na luta contra a pobreza. A carta pastoral foi distribuída e lida em quase todas as igrejas através do país. Este feito demonstra uma tática efectiva para alcançar e educar o público sobre transparência do orçamento num meio onde o acesso à informação e uma imprensa livre são limitados.

As organizações profissionais e sindicatos também são activos nos domínios relacionados com o orçamento. O sindicato independente dos professores e professores do ensino secundário (*Sindicato dos Professores*, Sinprof) está relativamente bem organizado. A *Ordem dos Advogados* tem uma componente de direitos humanos que treina advogados e estudantes de direito. O *Sindicato dos Jornalistas Angolanos* (SJA), também é activo.

Organizações de género como o *Movimento Angolano Mulheres, Paz e Desenvolvimento*, que é uma organização independente, não-governamental e não lucrativa, representa uma vasta gama de mulheres de diferentes sectores da sociedade angolana, e pode no futuro desempenhar um papel no trabalho de orçamento. Movimentos com o objectivo de dar às mulheres e às crianças um lugar no orçamento, tornaram-se visíveis nos anos recentes, por exemplo através da *Women's Budget Initiative* da África do Sul.

As chamadas organizações de ligação até agora não têm estado activas no trabalho de orçamento, mas podem desempenhar um papel coordenando os diversos ângulos de interesse do orçamento. O comité das ONGs internacionais em Angola (CONGA) foi criado em 1988 como um comité para ONGs trabalhando em Angola para reunirem e discutirem questões de interesse comum. O Fórum das ONGs de Angola (FONGA) foi criado como organização de cúpula em 1991, em reacção ao domínio internacional e fortes ligações com o Governo da CONGA.

As universidades são muito menos activas em matérias de orçamento do que acontece em outros países africanos. A antiga Universidade estatal, a *Universidade Agostinho Neto*, UAN, não mostrou muito interesse até recentemente, quando a Faculdade de Direito acordou com o Banco Mundial em acolher o centro de informação pública de petróleo. A *Universidade Católica de Angola*, UCAN, tem um centro de investigação, o *Centro de Estudos e Investigação Científica*, CEIC, que é a excepção entre as organizações académicas em termos de trabalho relacionado com orçamento. Além dos seus objectivos académicos e de investigação, os fins objectivos do CEIC são fomentar debate público, informando sobre relações económicas internacionais. O centro tem tido muito sucesso em chegar até ao público informado de Luanda e em contribuir para a evolução de uma “cultura de abertura”. Focando direitos humanos e boa governação, o CEIC é um jogador importante neste campo.

Um grande número de ONGs angolanas indicaram ter vontade de se envolverem em trabalho aplicado ao orçamento, mas necessitariam de fundos e de qualificações para serem eficazes. Algumas organizações internacionais como o IBP e a sua *Civil Society Budget Initiative*, e mais próximas como o *Africa Budget Project* do Idasa, têm considerável perícia na matéria que pode ser usada em seminários de formação para ONGs angolanas. É notável que a Transparência Internacional (TI) não tenha uma capela nacional em Angola, que podia ser um bom suplemento para o *Jubileu 2000*, por exemplo. Seria desejável uma iniciativa de base alargada, talvez apoiada por parceiros internacionais.

7. Conclusões

Tem-se dito que o orçamento nacional é “onde a política se encontra com a realidade”. Na verdade é um local de encontro complicado e variado onde se espera que o sistema, construído sobre uma base legal e configurado pela tradição e pela história, mobilize e distribua os recursos do país para vários destinos, idealmente de acordo com os desejos e aspirações do povo.

Embora seja difícil dizer que existe em algum lado um sistema ou processo de orçamento nacional ideal, e que de qualquer modo muda com a sociedade e a economia do país, há agora algumas regras empíricas sobre as quais existe consenso.

Visto como um exercício técnico (ver p. ex. *Public Expenditure Handbook*, World Bank 1998:15), a preparação e execução de um orçamento do governo terá de obedecer aos seguintes requisitos interligados:

- Disciplina fiscal agregada,
- Atribuição de recursos de acordo com prioridades estratégicas, e
- Uso eficiente e eficaz dos recursos na implementação das prioridades estratégicas.

Apesar de ser possível estabelecer o grau de cumprimento das boas práticas aos níveis 1 e 3, o nível 2 é extremamente complexo. O termo: “prioridades estratégicas” mascara relações de poder e questões políticas da maior importância. Estas acabam muitas vezes por decidir as reais prioridades do orçamento e o processo da sua execução.

A última década de discurso de políticas, na prática tem incidido cada vez mais em medidas para assegurar que as prioridades do orçamento sejam de facto as da nação (Robinson 2006). Na maioria dos países isto tem sido acompanhado por um aumento de abertura do sistema de orçamento e aumento da capacidade da sociedade civil para encontrar pontos de entrada e participar construtivamente na preparação e supervisão do orçamento. Embora seja considerado importante um orçamento tecnicamente adequado, a ênfase tem sido levada cada vez mais a incidir sobre o processo e resultados em termos de:

- Participação e envolvimento de cidadãos na formulação do orçamento
- Transparência, de modo a que o governo possa ser responsabilizado pelas suas prioridades e por dispêndio a mais ou a menos
- Prioridades que tenham em conta as necessidades básicas da maioria do povo e as questões mais urgentes de desenvolvimento do país.

7.1 São precisas reformas democráticas

Com as deficiências democráticas que actualmente existem em Angola, o funcionamento adequado do processo de orçamento no país sofrerá constrangimentos. Uma reforma parcial do processo de orçamento terá um impacto limitado no presente cenário, e são necessárias amplas reformas políticas. Entre as reformas que seriam importantes em Angola, de forma a reforçar os mecanismos verticais e horizontais de prestação de contas, (o canal eleitoral e o contrapeso das instituições estatais), estão:

- Observância dos direitos políticos, incluindo o direito de assembleia, de expressão e de acesso à informação, garantidos e protegidos na Constituição de Angola. Isto é imprescindível para eleições livres e justas, e livre formação de organizações da sociedade civil, ONGs e associações políticas.

- Mudanças no sistema de partidos, em termos de um quadro legal garantindo financiamentos, operação e credenciais democráticas. Em qualquer país é fundamental um sólido sistema de partidos para formar uma oposição viável com um papel importante.
- Melhor controlo e equilíbrio entre poderes. O excessivo presidencialismo bloqueia o surgimento de um controlo institucional eficaz. Particularmente o judiciário e o parlamento precisam de ser reforçados nos seus poderes de supervisionar e controlar (reduzindo assim os poderes do presidente); e precisam de ser reforçadas instituições especiais de controlo (auditores, controladores de contas).

7.2 São precisas reformas e melhorias institucionais

As instituições estatais envolvidas no processo do orçamento são bastante fracas em Angola. Tem havido algumas melhorias, aprendizagem e reformas, em particular no Minsitério das Finanças, e até certo ponto no *Comissão de Economia e Finanças* do Parlamento e na instituição suprema de auditoria, (o *Tribunal de Contas*), mas outras instituições ainda são fracas e algumas nem sequer existem.

- O Parlamento não está bem apetrechado e tem pouco apoio profissional além de apenas ter experiência de orçamentação de dois ou três orçamentos reais. Os orçamentos propostos pelo executivo raramente são contrariados pelo Parlamento, significando que os recursos são gastos com muito pouco controlo legislativo. Há porém algumas indicações de que está a haver um desenvolvimento positivo na capacidade e experiência do Parlamento. Esta tendência deve ser encorajada, apoiada e utilizada pela sociedade civil.
- O sistema de tribunais ainda é fraco. O Tribunal Supremo funciona apesar de só terem sido até agora nomeados 9 dos seus 16 juizes. Este tribunal deficiente é o guardião da Constituição e o árbitro final em matérias constitucionais mas nesta qualidade é absolutamente invisível.
- A instituição suprema de auditoria de Angola, o *Tribunal de Contas*, começou a funcionar em 2001. Apesar de ter fortes poderes legais, até agora não apresentou nenhum relatório de auditoria. Como instituição relativamente nova, o Tribunal de Contas ainda está a adquirir competências e qualificações. Além disso, as conclusões e recomendações do tribunal são desconhecidas do público, não são discutidas nos debates parlamentares e muitas vezes não são implementadas pelo executivo. Sendo um Tribunal, os seus juizes fazem julgamentos formais sobre, por exemplo, a Conta Geral do Estado. Em casos de má utilização grave de fundos/cargo oficial, estes não são acompanhados pelo Procurador Geral da República com procedimento criminal. O executivo segue certamente as recomendações mais gerais de “melhoria do sistema” do sistema legal português.
- Não há nenhuma Comissão Anti-Corrupção apesar de ter sido ordenada pelo parlamento. A lei de 1996 que estabelece a *Alta Autoridade contra a Corrupção* não foi posta em prática.
- O *Instituto Nacional de Estatística* (INE) é uma instituição fraca. Embora devesse dirigir um sistema nacional de estatística, os elementos mais básicos de uma estatística nacional são inadequados como fonte confiável de informação em que se possam basear as atribuições orçamentais.
- A administração local tem algum poder legal sobre o orçamento *vis-à-vis* a administração central, mas as administrações locais e regionais têm graves deficiências, tanto em legitimidade como em capacidade profissional, para analisar a caracterizar a prestação de serviços públicos. Iniciativas recentes para fazer dos municípios unidades orçamentais e para melhorar a capacidade profissional, indicam que se produzirão com o tempo algumas mudanças positivas, dando mais espaço para interação entre governos locais e OSCs.
- Do lado positivo, estão em curso experiências com um novo estilo de administração municipal em algumas províncias e foi introduzida no início de 2007 uma nova lei sobre governo local (Decreto-Lei 02/07).

7.3 Fraquezas do processo de orçamento

Há presentemente vários motivos de preocupação acerca do sistema de orçamento de Angola. Por várias razões, Angola desde há muito tempo tem um sector público que controla uma grande porção do PIB. Por conseguinte o sector tem potencial para conseguir um considerável impacto sobre o bem estar económico dos seus cidadãos. Além disso, espera-se que entrem no fisco, na próxima década, substanciais rendimentos provenientes do petróleo.

Olhando mais no futuro, a estrutura económica fundamental de Angola será baseada nas exportações de recursos naturais. O petróleo é a actual fonte de riqueza mas há outros recursos valiosos que incluem diamantes, energia hidroeléctrica, pescas, além de que o potencial florestal e agrícola está longe de ter sido completamente explorado. É sabido que o síndrome de “ganhar a lotaria” põe em perigo a gestão macroeconómica e fomenta a ineficiência do sector público. Gestão económica em economias com este síndrome é particularmente difícil. Muito poucos países em África conseguiram vencer este “paradoxo da abundância”. Quando o conseguiram, o factor chave do sucesso parece ter residido na força institucional e em adequados processos de orçamento que resultaram em disciplina fiscal e em bons efeitos distributivos.

O sistema angolano de orçamento foi moldado por uma história de administração colonial, guerra civil e enorme flutuação económica. O quadro constitucional de Angola, foi baseado nas suas origens coloniais e de comunismo monopartidarista que implicam processos e instituições orçamentais altamente centralizados. O sistema de comando de cima para baixo que existiu na era colonial, foi reforçado pelo planeamento central e pela guerra. O longo e turbulento período de reformas teve um efeito devastador na credibilidade do planeamento e orçamentação, e aparentemente os seus efeitos ainda influenciam as atitudes das pessoas, tanto dentro como fora do sistema.

Além disso, a execução orçamental em Angola sofre as consequências da existência de dois sistemas orçamentais e das consideráveis fraquezas em gestão financeira, aquisições (“procurement”) e relatórios e auditoria internos. Os problemas são particularmente graves a nível provincial e local. Embora os aspectos técnicos de contabilidade pública tenham melhorado com a introdução do sistema SIGFE, e a ligação entre o sistema bancário e o Ministério das Finanças permita um controlo eficiente dos fluxos financeiros, o ponto fraco reside na reconciliação entre compromissos e pagamentos das unidades orçamentais com os dados do banco. Se as actuais fraquezas na contabilidade feita às unidades orçamentais não for resolvida, as presentes lacunas no sistema não-de encorajar práticas irregulares. Apesar de existirem regras para bens físicos além de uma instituição encarregue do trabalho, é difícil afirmar que existe um registo do património público. Isto representa uma outra lacuna que possibilita a “fuga” de bens públicos sem que seja descoberto. Todavia, um crescente número de transacções começam a poder ser reconciliadas através do sistema SIGFE.

Duas das nossas principais conclusões sobre o processo de orçamento em Angola relacionam-se com a falta de transparência. Primeiro, a proposta de orçamento do executivo não está disponível ao público para debate antes de ser aprovada pela Assembleia Nacional e não é preparado nenhum documento prévio do orçamento. Isto tem como efeito bloquear a possibilidade de um debate entre cidadãos, organizações da sociedade civil e deputados, sobre questões orçamentais e prioridades. Em segundo lugar, as comparações entre despesas orçamentadas e os resultados reais não são feitos atempadamente nem são preparados relatórios de auditoria externa. Com isto é muito difícil que os deputados e os cidadãos possam responsabilizar o executivo pelo uso dos recursos públicos. Se se pretende evitar uma má utilização dos fundos ainda mais dramática que a actual, é importante reforçar os processos de orçamento a todos os níveis: preparação, aprovação, execução e verificação.

Na fase de preparação do orçamento inclui-se ter em conta as seguintes áreas problemáticas:

- A política de base para o orçamento tende a ser obscura. Angola, como muitos outros países em África, não tem um sistema de planificação que procure criar um consenso nacional, nem um

plano global ou sectorial que esteja subjacente às decisões de atribuição de fundos, normalmente tomadas nos estágios iniciais do processo orçamental. O orçamento bi-anual não preenche esta lacuna.

- O processo de preparação do orçamento ocorre na maior parte dentro do executivo, em particular no Ministério das Finanças, e está rodeado de secretismo. O resultado é fechar virtualmente a informação às organizações da sociedade civil, que por seu lado não têm até agora mostrado muito interesse pelos assuntos de orçamento. Todavia, nos últimos dois anos tem-se notado a tendência para uma maior cobertura pelos media.
- Angola não publica um calendário avançando datas para informação fiscal ou a declaração dos objectivos da política fiscal, que é uma exigência dos “Códigos” do FMI. Para 2005 e 2006, foram colocados no website do Ministério das Finanças, manuais para a elaboração de propostas orçamentais contendo um calendário para a preparação do orçamento, mas não tiveram um acesso generalizado nem continham objectivos da política fiscal.
- Em Angola, a preparação do orçamento tem um quadro legal apropriado mas este não é observado na medida em que muito deste processo é feito dentro do executivo e recebe poucas orientações de planos e políticas. O processo de orçamento e os princípios fundamentais estão enunciados na Lei Orgânica do Orçamento. A lei enuncia claramente os princípios para a elaboração do orçamento, que estão em linha com princípios internacionalmente aceites. Os problemas parecem residir no facto de que o quadro legal não é seguido.
- Tributação e gestão de receitas têm sido prejudicados por má previsão mas está a ser elaborado um modelo financeiro que se espera venha a melhorar a fiabilidade e precisão das previsões das receitas provenientes do petróleo.
- Os papéis chave na preparação (e na execução) dos orçamentos correntes e de investimento estão divididos entre dois ministérios (Finanças e Plano) e submetidos a diferentes procedimentos. Embora este sistema se use em alguns países africanos, aqui a separação parece ser mais acentuada que em outros países, além de parecer que há menos cooperação entre as duas partes.

A fase de aprovação do orçamento inclui tomar em consideração as seguintes áreas problemáticas:

- Angola, tal como a maioria dos países africanos, não prepara uma declaração pré-orçamento em linha com as recomendações da OECD, “*Best Practices for Budget Transparency*” (OCDE 2001). Angola também não adoptou a prática de organizar uma conferência pré-orçamento, como ocorre em vários países africanos.
- O calendário formal do orçamento em Angola coloca as instruções do MINFIN no início de Agosto, o que contribui para a compressão da fase de preparação do orçamento e deixa pouco tempo para análise e discussão.

A fase de execução do orçamento do estado inclui ter em conta as seguintes áreas problemáticas:

- A administração central do estado é em geral fraca e tem pouca experiência em processos adequados de orçamentação. A capacidade é baixa e existem problemas disciplinares.
- O sistema de aquisições é um caso particular. Existem fraquezas nas regras para o “procurement”, que abrem a porta a fraudes graves e fazem surgir as estórias que florescem em Angola sobre corrupção nas compras. Há poucas dúvidas sobre a veracidade de muitas destas estórias. Mas o progresso nesta área tem sido lento.
- Angola tem de facto dois sistemas paralelos de finanças públicas, uma o convencional sistema de gestão financeira do Ministério das Finanças, e outro o não-convencional da Sonangol (principalmente), que financia vários tipos de despesas de desenvolvimento e faz as operações de dívida externa. As duas têm insuficientes ligações institucionais de comunicação e cooperação, e a existência de dois sistemas alimenta mal-entendidos, corrói o controlo do

Ministério das Finanças e espalha rumores sobre corrupção e apadrinhamento político. Os dois deviam ser fundidos (só reflectidos nos orçamentos de estado) e as operações quase fiscais deviam ser extinguidas.

- A gestão da dívida é partilhada pelos dois diferentes sistemas que aparentemente registam dados diferentes. Foi criado uma comissão de coordenação (formada pelo MINFIN e o BNA) supostamente para remediar este problema, mas deixa de fora a Sonangol que trata de muitos dos empréstimos e contratos.
- Um dos problemas na gestão das receitas é que a *Direcção Nacional dos Impostos* (DNI), por falta de capacidade apoia-se muito na auto-avaliação e só verifica os grandes contribuintes. A colecta das receitas e a transferência das receitas colectadas para uma conta única não é eficiente nem transparente.
- O uso de racionamento de dinheiro no sistema de gestão financeira torna difícil para as Unidades Orçamentais adoptarem planos e procedimentos eficientes nas suas actividades.
- Apesar de os fluxos financeiros serem controlados e geridos pelo Ministério das Finanças, há algumas dificuldades em atribuir fundos para as *Unidades Orçamentais* e para saldar compromissos com os recursos de facto disponíveis.
- Uma vez que há pouco ou nenhum controlo de compromissos mantendo as Unidades Orçamentais de acordo com as finanças disponíveis, é tentador sobre-comprometer as Unidades Orçamentais e depois atrasar os pagamentos aos fornecedores. Óbvio isto significa fazer com que os fornecedores não confiem no governo como devedor e tem levado a que sejam emitidas ordens de pagamento antes dos compromissos.
- Porque a verificação também é considerada fraca, se a prática atrás referida ganha terreno, vai prejudicar a execução correcta do orçamento e dar lugar a práticas corruptas.
- Angola recebe uma boa fatia dos ganhos da exportação do petróleo mas o sistema fiscal não é transparente nem está conforme com a *Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas* (EITI), e o sistema de impostos fora do petróleo é um obstáculo ao crescimento. As receitas da exportação de petróleo representam cerca de 80% das receitas totais do sector público em Angola. Este importante rendimento oferece grande potencial para o desenvolvimento e dá ao governo uma alavanca *vis-à-vis* as IFIs e parceiros bilaterais.
- Apesar de ser difícil comparar sistemas fiscais, as comparações internacionais mostram que o regime de Angola nem é o mais exigente nem o mais fraco do mundo. É bastante sensível às oscilações do preço do petróleo.
- Há falta de transparência no sector do petróleo e em outros sectores sobre tipos de impostos. O *Projecto de Orçamento Aberto* menciona alguns casos onde a publicação da tributação é menos do que adequada. Embora o país não permita a publicação dos pagamentos de impostos por companhias petrolíferas individuais e ainda não tenha decidido subscrever os princípios da EITI, parece haver alguma movimentação no sentido de maior transparência, por exemplo através das últimas auditorias da Sonangol e maior transparência em recentes rondas de licitação.
- Em comparação com o sector do petróleo e talvez dos diamantes, a cobrança de impostos de outros sectores em Angola é relativamente baixa, mas o país ainda está entre aqueles onde a carga fiscal sobre empresas privadas é a mais alta internacionalmente. Também se diz que o sistema de tributação é complicado e que deve ser revisto e racionalizado.
- Os aspectos técnicos das contas públicas aparentam ter melhorado com a introdução dos sistema SIGFE. A ligação entre o sistema bancário e o Ministério das Finanças permite uma verificação eficiente dos fluxos financeiros. O ponto fraco está na reconciliação entre compromissos e pagamentos das Unidades Orçamentais com os dados do banco. Se as presentes fraquezas na contabilidade feita nas Unidades Orçamentais não for corrigida, as actuais lacunas no sistema vão encorajar práticas irregulares.

- São feitos ajustes do orçamento no decurso do ano, por meio de transferências de uma linha de orçamento para outro, ou revisões do orçamento. Para estas é necessária a aprovação da DNO mas não a da Assembleia Nacional.
- As revisões regulares do orçamento têm lugar no meio do ano. A falta de previsões fiáveis de receita e a percepção de que é necessário gastar à medida que se ganha, tem levado a revisões com subida da despesa de uma maneira bastante errática, o que faz com que o fluxo de fundos para as Unidades Orçamentais seja difícil de antecipar e é também um obstáculo à planificação da sua actividade.
- Tanto no governo de Angola como entre as IFIs e parceiros bilaterais, existe a crença de que o uso do SIGFE e a sua expansão vão resolver estes problemas de contabilidade e de execução do orçamento. Mesmo sendo isto em parte correcto, é preciso não esquecer que existe uma crise aguda de capacidade e há graves problemas ao nível dos governos locais onde a preparação do orçamento, a execução e os sistemas de prestação de serviço não estão devidamente alinhados.
- A pesquisa comparativa internacional indica que a transparência do orçamento em Angola é quase a mais baixa do mundo; mais transparência pode contribuir para um saudável processo orçamental.
- O exercício IBP e o seu grupo de análise estão de acordo em pontos importantes. O exercício de Orçamento Aberto 2006 sobre transparência regista uma pontuação para Angola de 4 em possíveis 100 e a conclusão faz notar que o governo não dá aos cidadãos senão escassa ou nenhuma informação sobre o orçamento do governo central e que a proposta de orçamento do executivo de Angola não disponibiliza ao público qualquer informação. Uma comparação com outros governos africanos mostra que o desempenho de Angola em quase todas as sub-áreas, é o pior.
- Uma vez que não existe um plano real e participativo de orçamento há necessidade de um debate de política muito mais alargado tanto no parlamento como em plataformas públicas sobre o que significa e o que se pretende alcançar com o orçamento, de modo a que os objectivos fiquem claramente estabelecidos. Sem objectivos claros e transparentes não é possível avaliar o desempenho.
- Os problemas graves na orçamentação e execução orçamental no governo local, andam à volta de problemas de capacidade na administração local, em atitudes autoritárias decorrentes de um sistema hierárquico burocrático/militar, da falta de autonomia, da falta de ligações entre os níveis local e central e de um sistema de orçamento que não responde à necessidade de capacidade local em execução orçamental e desempenho de serviços públicos.
- A retenção das receitas colectadas a nível provincial / municipal é ilegal mas parece introduzir um certo grau de flexibilidade no sistema de gestão das finanças públicas. A presente experiência em que os cidadãos podem participar no planeamento e orçamentação para projectos de desenvolvimento nas suas próprias áreas, é prometedora.

A fase de verificação e auditoria do orçamento inclui ter em conta as seguintes áreas problemáticas:

- A auditoria externa compete ao *Tribunal de Contas* como parte do judiciário, mas este tem pouca autonomia política e é susceptível de ser “apertado” pelo Ministério das Finanças. Os consideráveis controlos prévios previstos no sistema têm sido de certo modo enfraquecidos em Angola e não são substituídos pelos controlos posteriores existentes nos sistemas anglófonos. O sistema de Angola tem portanto relativamente menos controlos do que outros sistemas similares.
- A *Inspecção Nacional de Finanças* não tem um manual de auditoria, não publica um relatório anual das suas actividades, e pratica normas históricas de auditoria com ênfase na oportunidade do relatório e na legalidade de várias actividades, em vez de assegurar que as formas de controlo interno automático funcionam devidamente.

- Foram efectuados relatórios financeiros para a legislatura e para o público em 2004 e 2006. Todavia, nem o prazo nem o conteúdo dos relatórios estavam em conformidade com as práticas internacionais.
- A função de auditoria tem problemas em termos de capacidade, abordagem e quadro legal. O Parlamento tem limitado poder sobre as instituições de auditoria, e pedidos ao executivo para dar informações são por vezes ignorados. As duas instituições de auditoria em Angola são a *Inspecção Nacional de Finanças* e o *Tribunal de Contas*. O Tribunal tem um mandato muito forte. Mas nenhuma destas instituições está a funcionar em pleno. Ambas têm problemas de capacidade. A Inspecção parece não estar preocupada com monitoria nem desempenho (auditoria sobre resultados do dinheiro gasto).
- Embora as instituições de auditoria não tenham de responder ao Parlamento, o *Comissão de Economia e Finanças* (5º comissão) até certo ponto cumpre a função de um comité parlamentar de contas. Há outras comissões a fazer cada vez mais perguntas aos ministérios relevantes e a convocar ministros individualmente. No entanto, e apesar de ser uma obrigação legal, alguns membros do governo recusaram dar informação detalhada às comissões.

7.4 Sociedade civil fraca com algum potencial

A sociedade civil historicamente tem sido fraca em Angola e o seu espaço político e social é limitado. As autoridades angolanas não têm aceiteado completamente o papel da voz e das funções de vigilância da sociedade civil e o quadro legal é restritivo. A maior parte das organizações são cautelosas no seu contacto e aproximação com o governo. O medo de uma reacção excessiva baseado em anteriores experiências negativas, é tangível.

Mesmo assim achamos que em Angola há espaço para actuação da sociedade civil sobre o orçamento. Isto, não por causa dos conhecimentos ou actividades da sociedade civil nesta área, mas antes por causa do enorme espaço para melhorias. A transparência, no entanto, depara-se com certas barreiras o que significa que grupos de gente poderosa estão a usar o secretismo em seu benefício. Mais transparência pode melhorar o processo do orçamento contribuindo para uma orçamentação baseada em políticas, construindo abertura e consenso no processo de planeamento e através de publicações / reuniões pré-orçamento; aumentando a previsibilidade e o controlo, prestando informação sobre política fiscal e cobrança de impostos (receitas do petróleo); melhorando a consciencialização e exigência do público sobre auditorias externas e relatórios oportunos de auditoria; melhorando a eficiência na prestação de serviços permitindo que o povo conheça as atribuições de fundos previstas no orçamento e que digam respeito às suas comunidades locais; prevenindo a corrupção nas aquisições do governo e reduzindo as possibilidades de busca de actividades compensadoras e aumentando a prestação de contas do governo.

A sociedade civil tem um papel a desempenhar em todas as fases do ciclo orçamental, desde a preparação, a execução, a apresentação de contas e auditoria, mas poucas organizações da sociedade civil em Angola têm um foco específico no orçamento o que, aliás, necessitaria de capacitação. A experiência internacional mostra que a sociedade civil pode desempenhar um importante papel, particularmente em situações em que a participação através de representação eleita democraticamente é deficiente. “Orçamentação participativa” inclui mecanismos que podem envolver cidadãos na definição das necessidades, na tomada de decisões sobre a atribuição dos recursos públicos e na monitoria da colecta e do uso dos fundos públicos.

Porém, muito poucas organizações da sociedade civil em Angola se dedicam especificamente ao trabalho do orçamento. Só um número limitado de organizações dentro do sistema de ONGs, os meios de comunicação, organizações profissionais e sindicatos, bem como organizações de género, mostram interesse pelo processo de orçamento.

- Na preparação do orçamento, na fase inicial do processo, as organizações da sociedade civil podem debater políticas e relatórios de orçamento, por exemplo nas conferências pré-orçamento que são actualmente levadas a cabo num certo número de países.
- No lado da receita do orçamento, as OSCs podem comentar as propostas de tributação e promover o cumprimento. Podem promover também abertura sobre as receitas dos recursos naturais pressionando o governo para que cumpra os princípios da EITI.
- No lado da despesa, as OSCs podem ser lutadores eficazes contra as fugas do orçamento devidas a práticas corruptas, a desvios e esbanjamento, se o controlo for fraco ou inexistente. Todavia os cidadãos podem e devem, através das organizações da sociedade civil, monitorar e garantir o uso apropriado do dinheiro.
- Na fase de apresentação de contas e auditoria, as OSCs podem potencialmente ter um papel de relevo em efectuar mudanças por meio de uma abordagem política e também perícia técnica, de modo a tornar estas instituições eficazes. Podem também actuar com chamadas de atenção e garantir um seguimento apropriado dos vários relatórios de auditoria, como o *Public Sector Accountability Monitor* (PSAM) na África do Sul. Considerando a orçamentação participativa, o relatório enumera um certo número de competências que os cidadãos e sociedade civil devem adquirir de modo a ter um papel construtivo nos vários processos do orçamento.
- Apesar de geralmente o interesse por questões de orçamento entre a comunidade académica ser talvez mais baixo do que nos países vizinhos, o Centro de Estudos e Investigação Científica, CEIC, já tem um programa que tem tido muito sucesso junto do “público informado” de Luanda e tem contribuído para produzir uma ‘cultura de abertura’.
- Talvez o poder mais formidável em questões de orçamento seja actualmente a igreja. Através da pressão da *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* (CEAST), para que o governo subscreva os princípios da EITI e a participação do *Catholic Relief Services* (CRS), no *Open Budget Project 2006*, a igreja tem mostrado que já viu o enorme potencial que existe dentro do sistema de orçamento.

8. Recomendações

8.1 Pontos para a transparência

A nossa análise pontual do processo orçamental angolano mostrou um grande número de áreas onde há oportunidade e necessidade de melhorias. Quando acrescentadas às propostas técnicas já existentes, o governo angolano acabará por ter um número infinito de propostas, todas (segundo os autores do relatório) a serem executadas urgentemente e todas da maior importância. É óbvio que se deverão seguir as prioridades depois de elaborar um plano realístico e abrangente de sequenciamento, com um ou mais objectivos claros. É importante incidir na clarificação das políticas porque Angola, com a prevista abundância de petróleo, tem possibilidades de mudar a despesa pública futura e os modelos de desenvolvimento.

- A nossa primeira recomendação é que o Governo faça um plano sequenciado para a revisão do sistema orçamental (no sentido amplo como se descreve acima). Os parceiros internacionais deverão apoiar o esforço técnico se lhes for pedido.
- A nossa segunda recomendação é que é essencial para a prestação de serviços públicos proceder a esta revisão do sistema de orçamento em termos de elementos básicos. Significa evidenciar aqueles aspectos do sistema relativos ao estabelecimento de políticas e objectivos para a despesa orçamentada de modo a serem claros e transparentes e para os resultados poderem ser controlados.

Se o governo actuar em prol da transparência e da participação do cidadão, será possível mobilizar o interesse das pessoas, e poderá haver potencial para ultrapassar os obstáculos que levam ao contínuo adiamento, à má gestão e à corrupção. Nessa linha, recomendamos que o Governo de Angola:

- Dedique mais tempo e esforço à consulta popular e ao debate parlamentar sobre as políticas subjacentes à orçamentação e defina objectivos claros de forma a poder medir os resultados.
- Comece o processo de orçamentação mais cedo e dedique mais tempo a discutir as prioridades.
- Prepare um plano a médio prazo com base em amplo consenso nacional, com políticas claras, com objectivos quantificáveis e o máximo de participação popular.
- Inclua nisso tanto as despesas como as receitas. É preciso que haja confiança por parte dos cidadãos de que a riqueza natural é partilhada com equidade, para reduzir o potencial conflito relativo à existência de vastas riquezas minerais.
- Participe plenamente na *Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva* (EITI) e na *Publique O Que Paga* (PWYP).
- Construa capacidade política, institucional e humana no governo local, e reforce as instituições provinciais e municipais na preparação do orçamento, na execução e e monitoria,
- Garanta apoio e abertura vis-à-vis a sociedade civil, por exemplo organizando conferências pré-orçamento.
- Exerça pressão para o contínuo desenvolvimento do *SIGFE*, e treine tanto o pessoal contabilístico como o analítico, nos ministérios e nas províncias.
- Faça uma grande revisão nos serviços estatísticos, incidindo no seu no plano, monitoria e avaliação dos serviços públicos principais.
- Trate da questão das actividades quasi-fiscais da Sonangol. Existe uma grande agenda extraordinária do *Estudo Diagnóstico do Petróleo* distribuída em Maio de 2004 e em *PEMFAR*.

- Faça uma revisão institucional e legal, incluindo uma reforma do quadro da auditoria interna, da *Inspecção Nacional de Finanças* (INF), e considere a institucionalização de um *Comité das Contas Públicas* no Parlamento.
- Comece a batalha contra a corrupção. É urgente ir para frente com a reforma do “procurement” e com o estabelecimento da *Comissão Anti-Corrupção*.

8.2 Inclusão da sociedade civil

Demonstramos como a sociedade civil está actualmente envolvida nos processos orçamentais, e sugerimos como se pode fortalecer o seu envolvimento. Esperamos que a nossa panorâmica dos processos orçamentais formais e informais em Angola possa ser o passo inicial para formar um “manual da sociedade civil” sobre o processo de orçamentação.

- A nossa primeira recomendação é que as OSCs e ONGs possam ter uma melhor compreensão da Gestão da Despesa Pública, por exemplo através da capacitação em programas e campanhas de “alfabetização orçamental”. A capacidade de colectar, comparar, interpretar, analisar, avaliar e apresentar (da forma mais simples) os dados financeiros e as informações sobre a receita pública, orçamentos e despesas, é fulcral. Os resultados do trabalho da sociedade civil aplicado ao orçamento devem ser acessíveis e úteis aos cidadãos de modo a fortalecer a participação pública. Como primeiro passo, deveria ser organizado um seminário para explicar o conceito de aplicação orçamental e exemplificar as partes que devem ser melhoradas. (Isto poderia ser feito, por exemplo, pela *IDASA* e *World Learning* e poderia beneficiar da informação do presente relatório).
- A nossa segunda recomendação é formar organizações e coligações, para cooperar e fazer alianças estratégicas com outras ONGs e organizações da sociedade civil, com organizações internacionais e os media. Deveriam ser criadas estruturas organizativas relevantes para trabalhar nas questões de finanças públicas. As organizações precisam de pessoal administrativo e de gestão eficiente e capaz bem como independência e integridade, uma segura base financeira, democracia interna e transparência.
- A nossa terceira recomendação é que as OSCs e as ONGs devem concentrar-se nos elementos de intervenção simples e viáveis. É precisa uma abordagem estratégica.

Há uma longa lista de várias abordagens para o trabalho sobre o orçamento (ver capítulo 6), das quais evidenciaremos apenas alguns para uma estratégia a longo prazo. Deve-se concordar com, e seleccionar os elementos actuais, só após uma discussão entre as organizações e as partes interessadas:

- Discutir o próximo processo orçamental em Julho de 2007, e sugerir actividades relacionadas. Uma primeira actividade poderia ser a organização de um encontro pré-orçamento logo que o processo começar. Um outro poderia ser a organização de seminários sobre a iminente publicação da *Revisão da Despesa Pública* do Banco Mundial e o *Relatório Sobre Observância de Normas e Códigos* do FMI. Um terceiro poderia ser trabalhar numa lista de melhorias, pequenas mas concretas, na transparência, tal como sugeridos no questionário angolano na pesquisa *IBP* em 2006.
- Considerar a implementação de algumas *Public Expenditure Tracking Surveys* (PETS), que resultou útil em outros países. Controlar as experiências comparativas com organizações como *Uganda Debt Network and Research on Poverty Alleviation*, e *REPOA* da Universidade de Dar es Salaam.
- Construir tradições de trabalho pré-orçamento, primeiro através de conferências das OSC e depois (se possível) com o governo, para uma publicação pré-orçamento.

- Assegurar a capacitação e o envolvimento das OSCs no trabalho orçamental antes da fase inicial. Alguns parceiros internacionais têm tido o papel de financiar e organizar a capacitação. Isto pressupõe “alfabetização”, conhecimento detalhado e compreensão técnica em gestão das finanças públicas, colecta de receitas, regimes fiscais, administração de impostos, processos orçamentais, execuções orçamentais e princípios de despesa.
- Tornar os resultados públicos para que tenham impacto nas decisões políticas governamentais.

8.3 Papel para os parceiros internacionais

Os parceiros bilaterais e as Instituições Financeiras Internacionais, IFIs, também estão preocupados com o modo como é preparado e executado o orçamento do estado em Angola, e preocupados com a lentidão da reforma. Eles têm poucas possibilidades de influenciar as reformas pois o governo já não tem necessidades de ajuda financeira. Este relatório evidencia como o principal problema do sistema orçamental angolano é a falta de transparência, além das políticas e objectivos serem formulados de forma imprecisa e fraca.

Além disso, nós dizemos que a sociedade civil em Angola tem sido activa na orçamentação apenas numa parte muito pequena, apesar de ter um potencial considerável.

Os parceiros bilaterais e as IFIs têm, e podem contribuir com, recursos financeiros, humanos, experiência e contactos para as possíveis tentativas de orçamentação feitas pelas OSCs angolanas bem como para o Governo angolano. Alguns deles têm fortes ligações com as suas companhias nacionais de petróleo que trabalham em Angola. Estão a ser feitos diversos projectos que lidam com o processo de orçamentação assim como estudos e inquéritos. A nossa impressão é, de qualquer maneira, que a sinergia potencial da comunidade internacional parceira como um todo poderia ser mais bem utilizada.

- A nossa principal recomendação é que os parceiros bilaterais e as IFIs harmonizem melhor as suas actividades em relação às questões orçamentais para terem impacto, e que se forme um grupo de coordenação. O grupo de coordenação ad hoc existente, que se tem encontrado com o Ministro das Finanças, deveria manter encontros e trabalhar de forma mais bem organizada. O grupo deveria facilitar a coordenação governamental das contribuições dos peritos e os recursos técnicos dos parceiros internacionais.
- A nossa segunda principal recomendação é que os parceiros bilaterais e IFIs trabalhem com as instituições governamentais para reforçar a transparência, supervisão e gestão orçamental consistente, seja a nível central seja regional. As seguintes contribuições estariam em linha com as conclusões acima:
 - Sugerir ao governo a preparação de um plano sequenciado para uma análise cuidadosa do sistema orçamental (no sentido amplo como descrito acima) e apoiar a preparação e implementação do plano com meios financeiros e com profissionais.
 - Sugerir maneiras para melhorar a consulta popular e o debate parlamentar sobre as políticas orçamentais e os objectivos de implementação; assistir o governo na proposta de abordagens para essas consultas e debates que poderiam ser usados, por exemplo, organizando viagens de familiarização em outros países para pessoas chave; e se necessário, na implementação técnica e financeira.
 - Sugerir e apoiar a preparação de um plano nacional a médio prazo.
 - Apoiar, financeira e administrativamente, viagens de estudo para países com boas práticas em planeamento e orçamentação baseada num amplo consenso nacional, com políticas claras e objectivos alcançáveis.
 - Apoiar o Governo para dar início à batalha contra a corrupção e ajudar a construir entre os cidadãos a confiança de que a riqueza natural é partilhada de forma equitativa.

- Usar as ligações com a indústria do petróleo e com o Governo para preparar o caminho para uma plena participação governamental na *Iniciativa da Transparência das Indústrias Extractivas* (EITI).
 - Concentrar-se particularmente no apoio à reforma do governo local e na orçamentação. Isto poderia ser feito apoiando seja o governo sejam as ONGs a finalizarem as experiências em curso no governo local.
 - Sugerir e apoiar financeira e tecnicamente a organização de uma conferência pré-orçamental com o Governo e a participação da sociedade civil.
 - Apoiar técnica e financeiramente o estágio sucessivo do *SIGFE*, e o treino do pessoal contabilístico e analítico nos ministérios e nas províncias.
 - Fazer pressão e apoiar financeiramente um maior controlo dos serviços estatísticos para usar no plano, na monitoria e na avaliação dos serviços públicos chave focando a urgente reestruturação do *INE*.
 - Sugerir e apoiar a finalização da considerável agenda extraordinária do *Estudo Diagnóstico do Petróleo*, de Maio de 2004, recomendada pelo Banco Mundial.
 - Propor assistência a um controlo legal e institucional, incluindo uma reforma do quadro da auditoria interna, a *Inspeção Nacional de Finanças* (INF), e a institucionalização de um *Comité de Contas Públicas* no Parlamento.
- A nossa terceira principal recomendação é que os parceiros bilaterais (bem como as IFIs) encorajem e ponham recursos nas tentativas das OSCs de se envolverem em vários tipos de orçamentação, para treino e educação. Alguns parceiros bilaterais já começaram a trocar informações para a coordenação dessas actividades. Concretamente, os contributos dos parceiros em linha com as áreas fracas acima referidas poderiam ser:
 - Ajudar as OSCs a criar estruturas organizativas relevantes para trabalhar sobre as questões de finança pública. Através de financiamento e agindo como catalizadores para a troca de informações com as OSCs em outros países bem como organizações internacionais como o IBP, poderiam ajudar as OSCs a criar a necessária eficiência administrativa e de gestão e pessoal qualificado, e independência e integridade, uma segura base financeira, democracia interna e transparência.
 - Financiar as iniciativas das OSCs para aprender e capacitarem-se. Apoiar capacitação nas OSCs para se envolverem no trabalho orçamental. Isto inclui “alfabetização”, conhecimento detalhado e introdução na gestão de finanças públicas, colecta de receitas, regime fiscal, administração de impostos, procedimentos orçamentais, e execução orçamental e princípios de despesa. Alguns parceiros bilaterais e ONGs estrangeiras têm tido um papel no financiamento e organização da capacitação.
 - Usar os contactos internacionais e as ligações para ligar as OSCs angolanas com a comunidade internacional do trabalho orçamental.
 - Encorajar e apoiar as iniciativas das OSCs e das ONGs para adquirir uma melhor compreensão do trabalho orçamental e tornar os resultados deste trabalho acessíveis e úteis para os cidadãos no fortalecimento da participação pública.
 - Em particular, como um dos primeiros passos, os parceiros bilaterais deveriam encorajar e apoiar a organização de um seminário dirigido às OSCs para explicar o conceito e a prática do trabalho orçamental. Isto poderia, por exemplo, ser feito pela *IDASA* e *World Learning* e poderia beneficiar da informação deste relatório.
 - Encorajar, e apoiar um processo, a começar desde já, para planear actividades em torno do processo de orçamento que começa em Julho de 2007.
 - Apoiar um encontro pré-orçamento de 2007, com ou sem a participação governamental, bem como durante os trabalhos de orçamentação.

- Encorajar as OSCs e as IFIs a organizar um ou mais seminários quando forem publicados as *Revisões da Despesa Pública* do Banco Mundial e o *Relatório de Observância de Normas e Códigos* do FMI.
- Sugerir e apoiar organizações importantes como a *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* e a *IBP* a usarem o inquérito “*Open Budget 2006*” para compilar uma lista de pequenas mas concretas melhorias na transparência, para implementação pelo Governo.
- Contribuir com profissionais e fundos para um *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS) para um ou dois sectores sociais chave, possivelmente usando a experiência de organizações como a *Uganda Debt Network e Research on Poverty Alleviation*, REPOA, uma fundação tanzaniana independente.

Anexo 1: Acrónimos e Abreviaturas

AG	Auditor Geral
AIA	Associação dos Industriais Angolanos
BNA	Banco Nacional de Angola
BPC	Banco de Poupança e Crédito
CE	Comissão Europeia (da União Europeia)
CEAST	Conferência Episcopal de Angola e São Tomé
CEIC	Centro de Estudos e Investigação Científica
CEJPM	Comissão Episcopal de Justiça, Paz e Migrações
CEM	<i>Country Economic Memorandum</i> (do Banco Mundial)
CES	<i>Central European System</i> (da Gestão de Finanças Públicas, PFM)
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CGDP	Comité de Gestão da Dívida Pública
CONGA	Comité das Organizações Não-Governamentais em Angola
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CRS	<i>Catholic Relief Services</i>
DFID	<i>Department for International Development</i> (Reino Unido)
DMFAS	<i>Debt Management Financial and Analysis System</i>
DNC	Direcção Nacional da Contabilidade
DNI	Direcção Nacional dos Impostos
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNPE	Direcção Nacional do Património do Estado
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
FAA	Forças Armadas de Angola
FONGA	Forum das Organizações Não-Governamentais em Angola
EDD	<i>External Debt Department</i> (do MINFIN)
EIU	Economist Intelligence Unit
FDM	<i>Municipal Development Fund</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
EC	<i>European Commission</i> (da União Europeia)
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
Endiama	Empresa Nacional de Diamantes de Angola
FDM	<i>Municipal Development Fund</i>
GCM	Grupo de Consistência Macroeconómica
GEPE	Gabinete de Estudos, Planificação e Estatística
GURN	Governo de Unidade e Reconciliação Nacional
IBP	<i>International Budget Project</i>
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IGOs	<i>International Governmental Organisation</i>
INE	Instituto Nacional de Estatística
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IFIs	<i>International Finance Institutions</i> (WB e IMF)
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INF	Inspeção Nacional de Finanças
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LQOGE	Lei Quadro do Orçamento
MAPRESS	Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>

MINAT	Ministério da Administração do Território
MINFIN	Ministério das Finanças
MINPLAN	Ministério do Planeamento
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
NCB	Notas de cabimentação
Norad	Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
OD	Orgão dependente
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG	Organização Não-Governamental
OPSA	Observatório Político-Social
OS	Ordem de Saque
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	<i>Public Accounts Committee</i>
PDMOU	<i>Public Debt Management Operations Unit</i>
PEM	<i>Public Expenditure Management</i>
PEMFAR	<i>Public Expenditure Management and Financial Accountability Report</i>
PER	<i>Public Expenditure Reviews</i>
PETS	<i>Public Expenditure Tracking Surveys</i>
PFM	<i>Public Finance Management</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
PMGFP	Programa de Modernização da Gestão das Finanças Públicas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRE	Programa de Recuperação Económica
PSA	<i>Production Sharing Agreements</i>
PWYP	Publique-o-que-Paga; <i>Publish What You Pay</i>
QF	Quota financeira
ROSC	<i>Report on the Observance of Standards and Codes</i>
SAI	<i>Supreme Audit Institutions</i>
SEF	<i>Program of Economic and Financial Restructuring</i>
SIGFE	Sistema Integrado de Gestão das Finanças do Estado
SIGIP	Sistema Integrado de Gestão do Investimento Público
Sonangol	Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
TI	Transparência Internacional
TPA	Televisão Pública de Angola
TTP	<i>Petroleum Transaction Tax</i>
UAN	Universidade Agostinho Neto
UCAN	Universidade Católica de Angola
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
UO	Unidade Orçamental
WB	Banco Mundial (<i>World Bank</i>)

Anexo 2: Referências e Literatura

- Adam, C S & Bevan D L, (2005): *Fiscal deficits and growth in developing counties*. Journal of Public Economics, 89
- Amundsen, Inge, and Cesaltina Abreu (2006): *Civil society in Angola: Inroads, space and accountability*. CMI Report (R 2006:14). Bergen: Chr. Michelsen Institute (Available at: www.cmi.no/publications/file/?2411=civil-society-in-angola-inroads).
- Amundsen, Inge, Cesaltina Abreu, and Laurinda Hoygaard (2005): *Accountability on the Move. The Parliament of Angola*. CMI Working Paper (WP 2005:11). Bergen: Chr. Michelsen Institute (Available at: www.cmi.no/publications/file/?2021=accountability-on-the-move).
- Aguilar, R (2005): *Angola 2004: Getting off the Hook*. Luanda/Gothenburg: Economics Department, Gothenburg University, Sweden (available at: http://dw.angonet.org/filemgmt_data/files/Angola%202004%20Economy.pdf).
- Andrews M (2003): *Bringing Civility in Governance*. In Anwar Shah (ed., 2003): Handbook on Public Sector Performance Reviews (Vol. 3), Washington D.C.:
- Bjørnstad, L (2007): *Angola: Training Needs Assessment: Towards a Programme of Training on Budgeting in Angola* (FINAL in English). Luanda, ITAD.
- CEAST (2006): *Relatorio de Analise do Processo Orçamental em Angola*. Luanda, Conferencia Episcopal de Angola e São Tome (CEAST) and Comissão Episcopal de Justicia Paze e Migrações (CEJPM), sector de Justica Economica.
- Corkin, L (2007): *Angola flexes newfound muscle*. Business day. Johannesburg.
- Development Workshop (2007): *Angolan State Budget Media Abstracts between 2002 and 2006*. Luanda, Development Workshop, DW.
- DPADM (2004): *Republic of Angola, Public Administration Country Profile*. United Nations Division for Public Administration and Development Management (DPADM) and Department of Economic and Social Affairs (DESA) (Available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023249.pdf>).
- EC (2006): *Financing Agreement between the European Commission and the Republic of Angola*. Strengthening the Planning and Budget Process (ANG/004/05) EDF IX. Luanda/Brussels, EC. The World Bank.
- Guedes, Armando Marques & Maria Jose Lopes, eds (2007): *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*. Almedina: Coimbra.
- Hirschmann, A.O (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Hodges, Tony (2001): *Angola from Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Bloomington: James Currey: Oxford and Indiana University Press.
- Hodges, Tony (2004): *Angola: Anatomy of an Oil State*. Lysaker, Fridtjof Nansen Institute.
- Human Rights Watch (2006): *Angola: Still Not Fully Protected. Rights to Freedom of Expression and Information under Angola's New Press Law* (Available at: <http://www.hrw.org/reports/2006/angola1106/angola1106web.pdf>).
- IBP (2005): *Open Budget Questionnaire Angola*. Washington, International Budget Project.
- IMF (2001): *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, IMF. 2001 (Available at: www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm).
- International Republican Institute (2007): *Republic of Angola National Opinion Poll June 29 to September 6, 2006*. Luanda, IRI and Consulform, Lda American Viewpoint, Inc.
- Kaufmann D (2003): *Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Washington DC, The World Bank (Available at: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17577/rethink_gov_stanford.pdf).

- Kaufmann, Daniel (2005): *10 Myths about Governance and Corruption*. Finance and Development, IMF, September.
(Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/09/basics.htm>).
- Kellas, G (2006): *Angola's E&P Fiscal Regime in a Global Context*. Luanda, WoodMackenzie (Power-Point Presentation).
- Lienert, I (2003): *A comparison Between Two Public Expenditure management Systems in Africa*. Washington, IMF.
- MacDowell, Maria Cristina et al (2006): *Diagnosis of Fiscal Decentralization in Angola*. Luanda, UNDP (Available at: <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/DiaDesFisc-Eng.doc>).
- Ministerio das Financas (2006): *Manual de elaboração da proposta orçamental 2006*. Luanda, Minfin.
- Ministerio das Finanças (2002): *Relatorio de Fundamentação: Programa de Modernização da Gestão das Finanças Publicas: Plano Director 2002/2004*. Ministeria das Finanças Republica de Angola.
- OECD (2001): *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris, OECD (Available at: www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf).
- Rakner, Lise, Luke Mukubvu, Naomi Ngwira, Kimberly Smiddy and Aaron Schneider (2004): *The budget as theatre - the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. Commissioned Report. Bergen, Chr. Michelsen Institute.
- Robinson, Mark (2006): *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*. Sussex, IDS, Working Paper 279 (Available at: www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp279.pdf).
- Schick, A (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank, Washington, D.C
(Available at http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf).
- Shultz, J (2002): *Promises to Keep: Using Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights*. Reflections and strategies based on a three-day dialogue between international human rights and budget activists, convened by the Mexico City office of the Ford Foundation and FUNDAR-Center for Analysis and Research, in Cuernavaca, Mexico, 2002. Mexico City, Fundar.
- Skaar, Elin, and José Octávio Serra Van-Dúnem (2006): *Courts under Construction in Angola: What can they do for the Poor?* CMI Working Paper (WP 2006:20). Bergen: Chr. Michelsen Institute (Available at <http://www.cmi.no/publications/file/?2457=courts-underconstruction-%20in-angola>).
- Stiglitz J (1998): *Distinguished lecture on economics in Government. The private uses of public interests: Incentives and institutions*. *Journal of Economic Perspectives*. Spring 1998, 12(2), pp. 3-22.
- Stiglitz J (1999): *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford Amnesty Lecture. Oxford, U.K. January 27, 1999.
- Stiglitz, J (2000): What I learned at the World Economic Crisis. In New Republic, April 17 (Available at: www.mindfully.org/WTO/Joseph-Stiglitz-IMF17apr00.htm).
- Sunley E.M, T. Baunsgaard and D. Simard (2003): *Revenue from the oil and gas sector: Issues and country experience*, in: J.D. Davis., R. Ossowski, and A. Fedelino: *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. IMF 2003.
- The Episcopal Commission for Peace, J. a. M (2006): *Angola and the Extractive Industry Transparency Initiative*. Luanda, The Episcopal Commission for Peace, Justice and Migration.
- UNDP International Organisation for Migration (2002): *Public Financing of the Social Sectors in Angola*. Luanda, United Nations Development Programme (UNDP), International Organisation for Migration (IOM), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Health Organisation (WHO), Ministry of Education, Ministry of Finance, Ministry of Health,.

- US Department of State (2005): *Angola. Country Reports on Human Rights Practices*. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2005 (Available at <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61553.htm>).
- Vines, Alex, Nicholas Shaxson, and Lisa Rimli (2005): *Position Paper 2: Politics*. In *Angola: Drivers of Change*. London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House (Available at: <http://139.184.194.47/docs/open/DOC88.pdf>).
- Vines, A. and N. Shaxson (2005). *ANGOLA: Drivers of change: an overview*. London: The Royal Institute of International Affairs, Chatham House (Available at: <http://139.184.194.47/docs/open/DOC87.pdf>).
- Wiig, A. and M. Ramalho (2005): *Corporate social responsibility in the Angolan oil industry*. Bergen, CMI. CMI Working Paper WP 2005: 8 (Available at: www.cmi.no/publications/file/?1990=corporate-social-responsibility-in-the-angolan-oil).
- World Bank (1991). *Angola: An Introductory Economic Review*. Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, World Bank (Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>).
- World Bank (CPAR) (2002): *Draft Country Procurement Assessment Report Angola, Volume I*. Washington, World Bank, Operational Quality and Knowledge Services Africa Region.
- World Bank (2005): *Angola: Public Expenditure Management and Financial Accountability*. Washington, World Bank Africa Region, PREM1.
- World Bank (2006): *Angola. Country Economic Memorandum: Oil, Broad Based Growth and Equity*. Washington, World Bank Africa Region Macroeconomics 1. (Available at: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/10/24/000090341_20061024104820/Rendered/PDF/35362.pdf).

Relatórios Recentes

R 2007: 11

KVALBEIN, Jon Audun: Liberated Bonded Laborers: Are They Better Off? Welfare and Efficiency Implications of an Agricultural Reform in Western Terai, Nepal. Bergen, 2007, 114 pp.

R 2007: 10

RAKNER, Lise and Vibeke Wang: Governance Assessments and the Paris Declaration. An Issues Paper. Bergen, 2007, 17 pp.

R 2007: 8

AMUNDSEN, Inge and Cesaltina Abreu: Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidade. Bergen, 2007, 58 pp.

R 2007: 9

TRIVUNOVIC, Marijana, Vera Devine and Harald Mathisen: Corruption in Montenegro 2007: Overview over Main Problems and Status of Reforms. Bergen, 2007, 81 pp.

R 2007: 7

ISAKSEN, Jan, Inge Amundsen, with Cesaltina Abreu: Budget, State and People. Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola. Bergen, 2007, 87 pp.

R 2007: 6

AMUNDSEN, Inge: Donor Support to Political Parties: Status and Principles. Bergen, 2007, 33 pp.

R 2007: 5

TØNNESEN, Liv and Anne Sofie Roald: Discrimination in the Name of Religious Freedom: The Rights of Women and Non-Muslims after the Comprehensive Peace Agreement in Sudan. Bergen, 2007, 50 pp.

R 2007: 4

TRIVUNOVIC Marijana, Vera Devine and Harald Mathisen: Corruption in Serbia 2007. Overview of Problems and Status of Reforms. Bergen, 2007, 85 pp.

R 2007: 3

STOKKE, Hugo: Taking the Paris Principles to Asia. A study of three human rights commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and the Philippines. Bergen, 2007, 23 pp.

R 2007: 2

VILLANGER, Espen: Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives. Bergen, 2007, 31 pp.

R 2007: 1

BAUCK, Petter, Arne Strand, Mohammad Hakim, Arghawan Akbari: Afghanistan: An Assessment of Conflict and Actors in Faryab Province to Establish a Basis for Increased Norwegian Civilian Involvement. How can Future Norwegian Involvement best be Targeted and Organised? Bergen, 2007, 64 pp.

=

=

CMI's publications, Annual Report and quarterly newsletters are available on CMI's homepage www.cmi.no

SUMÁRIO

Este estudo identifica várias deficiências no processo de orçamento em Angola. A proposta do governo não é discutida publicamente, não é preparado nenhum documento pré-orçamento, não são feitas comparações entre a despesa orçamentada e os seus resultados concretos, e não são preparados relatórios de auditoria. Além disso, a execução do orçamento é problemática porque Angola tem dois sistemas de finanças públicas, um sistema convencional dependente do Ministério das Finanças; e o sistema não convencional (sobretudo) operado pela Sonangol.

As instituições de estado envolvidas no processo de orçamento são fracas, mas estão a ter lugar melhorias, aprendizagem e reformas, em particular no Ministério das Finanças, na Comissão de Finanças do parlamento e no Tribunal de Contas que é a instituição suprema de auditoria. Mas outras instituições ainda são fracas ou não existentes. A lei de 1996 sobre uma comissão anti-corrupção não foi posta em prática. O Instituto Nacional de Estatística é uma instituição fraca e por consequência a estatística básica nacional, em que as atribuições de fundos do orçamento se devem basear, não existem ou não são fiáveis. As administrações locais e provinciais têm graves deficiências, tanto em legitimidade como em capacidade profissional para analisar e efectivar a prestação de serviço público.

Noutros países, durante a preparação do orçamento, as organizações da sociedade civil podem debater políticas e relatórios, por exemplo numa conferência pré-orçamento e comentar propostas de tributação. As OSCs podem também batalhar efectivamente contra o esbanjamento, desvios, corrupção e fugas do orçamento. Porém em Angola a sociedade civil tem sido historicamente fraca e o seu espaço político-social é limitado. As autoridades angolanas não têm aceite integralmente o papel da voz da sociedade civil e suas funções de vigilância e controlo, e o quadro legal é restritivo.

O relatório sugere modos de aumentar a observação e transparência dos processos de orçamento em Angola, de como a sociedade civil pode ser mais envolvida no processo, por exemplo através de criação de competências em análise de economia, e de como os doadores podem tomar medidas para assegurar mais transparência e envolvimento do público em processos de orçamento.

ISSN 0805-505X

ISBN 978-82-8062-216-7

Chr. Michelsen Institute (CMI) is an independent, non-profit research institution and a major international centre in policy-oriented and applied development research. Focus is on development and human rights issues and on international conditions that affect such issues. The geographical focus is Sub-Saharan Africa, Southern and Central Asia, the Middle East, the Balkans and South America.

CMI combines applied and theoretical research. CMI research intends to assist policy formulation, improve the basis for decision-making and promote public debate on international development issues.